



ENTWICKLUNGSHELFERINNEN UND ENTWICKLUNGSHELFER

*Ein Personalinstrument der deutschen
Entwicklungszusammenarbeit*

2015

Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer (EH) sind Fachkräfte, die für einen begrenzten Zeitraum und ohne Erwerbsabsicht im Rahmen der deutschen EZ Organisationen in Partnerländern des globalen Südens unterstützen. Ihre spezifische Arbeitsweise beruht auf Fach- und Partnerschaftlichkeit, Reflexion, interkulturellem Austausch und solidarischem Engagement. In 50 Jahren wurden über 28.000 EHs vermittelt; zwischen 2005 und 2013 waren es durchschnittlich 1240 EHs pro Jahr, etwa ein Viertel aller im Rahmen der staatlichen und nichtstaatlichen deutschen EZ entsandten Fachkräfte.

Die Evaluierung untersucht, inwieweit der Einsatz des Instruments „Vermittlung von EHs“ in Partnerländern weiterhin angemessen und zeitgemäß ist. Folgende Erhebungsmethoden kamen zum Einsatz: (1) eine groß angelegte Befragung von EHs (600 Teilnehmende im Einsatzzeitraum 2004–2012); (2) 5 Fallstudien in Kernländern sowohl der deutschen EZ insgesamt als auch des Einsatzes von EHs sowie (3) eine Befragung von 37 Partnerorganisationen aus 5 weiteren ausgewählten Ländern.

ENTWICKLUNGSHELFERINNEN UND ENTWICKLUNGSHELFER

*Ein Personalinstrument der deutschen
Entwicklungszusammenarbeit*

2015

Impressum

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0

E-Mail: info@DEval.org

www.deval.org

Verfasst von

Helge Roxin
Dr. Thomas Schwedersky
Dr. Jan Tobias Polak
Kirsten Vorwerk
Felix Gaisbauer

Verantwortlich

Prof. Dr. Jörg Faust
Michaela Zintl

Gestaltung

Kreativ Konzept – Agentur für Werbung, Bonn
www.kreativ-konzept.com

Lektorat

Marcus Klein, PhD

Bildnachweis

fotolia.de: vadymvdrobot (Cover), vege (S. 6, 38, 104),
dr322 (S. 118), keigo7 (S. 131), connel_design (S. 197)

Druck

Druckerei Brandt, Bonn
Der Bericht ist auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt.

© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Oktober 2015

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als pdf-Download verfügbar unter:

www.deval.org/de/evaluierungsberichte.html

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an:
info@DEval.org

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist als pdf-Download verfügbar unter:

http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/erfolg/evaluierung/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html

Danksagung

Die Vielzahl der Akteure im Bereich der Personalvermittlung von Entwicklungshelfern und Entwicklungshelferinnen deutet schon an, dass wir für die Mitwirkung an dieser Instrumentenevaluierung einer ganzen Reihe von Organisationen zu Dank verpflichtet sind:

Neben den BMZ-Referaten 110 (insbesondere Dr. Andreas Foerster und Karin Foljanty), 104 (besonders Bettina Horstmann, Gundula Weitz-Huthmann, Peter Köchling, Julia Hett und Stephanie Megies) und 105 (namentlich Frank Schwarzbeck und Anette Braun) gilt deshalb unser besonderer Dank der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe e. V. (v. a. Hans Nirschl), Brot für die Welt-Evangelischer Entwicklungsdienst (vornehmlich Jürgen Deile), Christliche Fachkräfte International e. V. (insbesondere Matthias Nagel), EIRENE (vorzugsweise Dr. Anthea Bethge), der GIZ (insbesondere Petra Mutlu, Jutta Heckel, Elke Zimprich Mazive, Dorothea Giesen-Thole und Alexander Erich), dem Weltfriedensdienst e. V. (besonders Georg Rohde und Hans Jörg Friedrich), der Arbeitsgemeinschaft der Entwicklungsdienste e. V. (namentlich Dr. Anthea Bethge) und dem Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee e. V. (v. a. Hartwig Euler).

Ohne vordergründigen Nutzen aus der Instrumentenevaluierung ziehen zu können, standen viele Mitarbeitende der Partnerorganisationen von EHS und Endbegünstigte auch in ihrer Freizeit für uns zur Verfügung: Herzlichen Dank dafür!

Außer den erwähnten Programmverantwortlichen hat eine Vielzahl von Mitarbeiterinnen und

Mitarbeitern der erwähnten Organisationen in Deutschland und im globalen Süden die Evaluierung unterstützt. Unser besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang allen Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern, die sich an der Umfrage beteiligt haben, sowie v. a. denjenigen, die wir für eine intensive EH-Platzuntersuchung vor Ort ausgewählt hatten. Nur mit ihrem Engagement konnten die für die Evaluierung zentralen Fallstudien zu einem Erfolg gebracht werden.

Gerade die aufwendigen Feldaufenthalte wurden sehr erleichtert durch die umsichtige Unterstützung einer ganzen Reihe lokaler Gutachter. Hier gilt unser besonderer Dank Richard Shaba, Anna Meleiya Mbise, Tsitsi Maradze und Bethule Nyamambi. Asante sana and Ndatenda!

Weiterhin möchten wir uns für die wertvolle Unterstützung bei unseren Kolleginnen und Kollegen des DEval bedanken. Neben der tatkräftigen Unterstützung der Institutsleitung (Prof. Dr. Jörg Faust und Michaela Zintl) gebührt unser besonderer Dank dem Kompetenzzentrum Methoden (insbesondere Dr. Nadja El Benni, Alexander Kocks und Dr. Melody Garcia). Außerdem bedanken wir uns bei unseren externen Fach- und Methodenberatern Prof. Dr. Bliss, Bernward Causemann und Prof. Dr. Weiland recht herzlich.

Insbesondere möchten wir uns zudem für die großartige Unterstützung bei unserer Verwaltung bedanken (v.a. bei Thomas Benesch). Last but not least ein herzliches ‚Danke schön‘ an unsere Projektadministratorin Caroline Orth für viele organisatorische und zwischenmenschliche Unterstützungsleistungen!

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund, Zweck und Gesamteinschätzung zur Wirksamkeit

Seit mehr als 50 Jahren werden Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer (EHs)¹ von staatlichen und nichtstaatlichen deutschen Trägern in alle Welt entsandt. Hat das Modell nach so vielen Jahren ausgedient, gerade angesichts grundlegender Veränderungen im globalen Süden? Diese Frage bildet den Ausgangspunkt der ersten institutionenübergreifenden Evaluierung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit von EHs als Personalvermittlungsinstrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ).

Wie im Rahmen des Entwicklungshelfergesetzes (EhFG) seit 1969 geregelt, sind EHs Fachkräfte, die für einen begrenzten Zeitraum und ohne Erwerbsabsicht Organisationen in Partnerländern des globalen Südens unterstützen. Da sie dafür lediglich ein Unterhaltsgeld erhalten, das an ihre individuelle Familiensituation angepasst ist, kann der Entwicklungsdienst (ED) als eine besondere Form des gesellschaftlichen Engagements angesehen werden. Dadurch kommt eine Besonderheit von EHs zur Geltung, gerade im Vergleich zu Fachkräften mit Erwerbsabsicht, die fälschlicherweise in der breiteren Öffentlichkeit ebenfalls häufig als EHs bezeichnet werden. Der besondere Stellenwert von EHs im Konzert der Personalentsendung deutscher EZ kommt auch durch die Anzahl der vermittelten EHs zum Ausdruck: Seit Einführung des Instruments wurden mehr als 28.000 EHs vermittelt, zwischen 2005 und 2013 waren es, trotz leichter Rückgänge, durchschnittlich 1240 EHs pro Jahr – das entspricht etwa einem Viertel aller Fachkräfte, die im Rahmen der staatlichen und nichtstaatlichen deutschen EZ entsendet wurden.

Zur Überprüfung der Frage nach der Angemessenheit und Zeitgemäßheit des Instruments wurde der Evaluierungsgegenstand auf den hauptsächlichen Wirkungsbereich von EHs eingegrenzt, nämlich ihren Einsatz in Partnerländern des globalen Südens. Die Wirksamkeit von EHs nach ihrer Rückkehr nach Deutschland wurde hingegen nur eingeschränkt untersucht.

Die erstmalige Analyse und Bewertung der Wirksamkeit von EHs – unter Berücksichtigung der großen Diversität des Einsatzes dieses „Instruments“ über einen langen Zeitraum

– stellte sich als eine herausfordernde Aufgabe dar. Deshalb war ein systematischer Vergleich mit anderen Personalvermittlungsinstrumenten, bspw. anderen Freiwilligendiensten oder der Entsendung von beauftragten Experten und Expertinnen, nicht beabsichtigt. Die vorliegende Evaluierung bietet jedoch die Grundlage für einen möglichen späteren Vergleich.

Im Rahmen der vorliegenden Evaluierung stand ein Binnenvergleich verschiedener Einsatzkonstellationen von EHs im Vordergrund, um die Diversität des Instruments hinreichend einzufangen und den Erkenntnissen genügend Tiefe und Breite zu verleihen. Untersucht wurden EHs des staatlichen Trägers des ED, der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), sowie der zivilgesellschaftlichen Träger: Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe e. V. (AGEH), Brot für die Welt-Evangelischer Entwicklungsdienst (BfdW-EED), Christliche Fachkräfte International (CFI), EIRENE Internationaler Christlicher Friedensdienst e. V. und des Weltfriedensdienstes (WFD).² Der Untersuchungszeitraum umfasste die Jahre 2000–2014.

Zusammengefasst lässt sich konstatieren, dass die Vermittlung von EHs auch nach 5 Jahrzehnten ein wirksames Instrument der personellen Zusammenarbeit darstellt. Entscheidend für die Wirksamkeit war die Anpassung an den veränderten Bedarf in den Partnerländern, der eine höhere fachlich-methodische und soziale Qualifikation von EHs erforderlich machte. Die Träger des ED modernisierten den Einsatz des Instruments kontinuierlich, ohne dass hierfür ein verbindlicher konzeptueller Rahmen für das Instrument insgesamt oder gar eine unter den Trägern des ED abgestimmte Steuerung für die Wirksamkeit im globalen Süden erkennbar gewesen wäre. Das Instrument hat sich damit heute von seiner Orientierung auf Freiwilligkeit und dem ursprünglich als Einbahnstraße begriffenen Transfer fachlicher Kenntnisse gelöst. Es hat sich zu einem professionellen Dienst weiterentwickelt, der sich mit der von Anfang an maßgeblichen Vorstellung eines solidarischen Engagements verbindet. Professionalität in diesem Sinne hat weniger mit formalen Qualifikationen zu tun. Vielmehr ist sie mit der Fähigkeit verbunden, Wissen und Erfahrung so einzubringen, dass gemeinsam mit den Mitarbeitenden der

¹ Um die Lesbarkeit dieser Zusammenfassung zu begünstigen, wird im weiteren Text anstelle von „Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern“ die Abkürzung „EHs“ verwendet.

² Da die Vermittlung von EHs im Rahmen des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) bereits 2011 vom BMZ evaluiert wurde, wurden die von dem siebten Träger des ED, dem Forum Ziviler Friedensdienst e. V. (forumZFD), vermittelten EHs ebenso wenig in die Untersuchung einbezogen wie die von den anderen Trägern des ED vermittelten Fachkräfte des ZFD.

Partnerorganisationen Erfahrungswissen als Grundlage für angepasste Lösungen entsteht. Dieser Prozess wird durch eine spezifische Arbeitsweise von EHs unterstützt, die auf Partnerschaftlichkeit, Reflexion, interkulturellem Austausch und solidarischem Engagement beruht.

Angemessen und zeitgemäß erweist sich diese Form der Personalvermittlung auch vor dem Hintergrund grundlegender Veränderungen in den Ländern des globalen Südens in den letzten 10–20 Jahren, die v. a. zu mehr Heterogenität geführt haben. Die meisten Partnerländer der deutschen EZ gehören nach wie vor zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (Least Developed Countries (LDC)). Partnerorganisationen in diesen Ländern bleiben ebenso wie in benachteiligten Regionen und Milieus in vielen Ländern mittleren Einkommens inklusive Schwellenländern (*pockets of poverty*) auf Kapazitätsentwicklung durch den Einsatz von externen Fachkräften angewiesen. Die in diesem Zusammenhang belegte Wirksamkeit von EHs in den ärmsten Ländern bietet Anhaltspunkte dafür, dass EHs sowohl in benachteiligten Regionen und Milieus in Mitteleinkommensländern als auch in Schwellenländern einen wirksamen Beitrag zur Kapazitätsentwicklung leisten können. Aus Sicht der Partnerorganisationen haben EHs dabei einen spezifischen Mehrwert im Vergleich zu nationalen Fachkräften. Entscheidend dafür ist, dass EHs über Wissen und Erfahrungen aus ähnlichen Arbeitskontexten in Ländern des globalen Südens verfügen, die sie mit einem kritischen Blick von außen und einer in vielen Situationen willkommenen Neutralität und Unvoreingenommenheit einbringen können.

Langfristige Einsätze, die auf Fachlichkeit und solidarischem Engagement beruhen, sind gerade auf der lokalen Ebene im globalen Süden wirksam und nachgefragt. Sie entsprechen einer gelebten Partnerschaftlichkeit und sind kein Ausdruck einer antiquierten, paternalistischen Herangehensweise von EZ, wie in der aktuellen Debatte um EHs bisweilen behauptet wird. Gerade die Einnahme von Partnerperspektiven und die Identifikation mit deren Interessen beleben ein Element, das einer eindimensionalen Wissensvermittlung von Nord nach Süd entgegensteht. Der Befund ist damit eine Absage an die nicht empirisch fundierte Annahme, nach der das Instrument überholt sei und EHs nunmehr als reine Austauschkräfte zwischen Nord und Süd fungieren sollten, weil sich die

Welt grundlegend verändert habe. Gleichzeitig kann eine summative Evaluierung, wie die vorliegende, vornehmlich das aufzeigen, was sich bereits als wirksam herausgestellt hat. Sie stellt keine kategorische Absage an neue konzeptionelle Ideen dar, wie etwa den Süd-Nord- oder Süd-Süd-Austausch von Fachkräften. Diese sollten jedoch den Aspekt der entwicklungspolitischen Wirksamkeit berücksichtigen.

Die Evaluierungsergebnisse belegen die Wirksamkeit des Einsatzes von EHs sowohl in der staatlichen als auch in der nichtstaatlichen EZ. Trotzdem lassen sich Einschränkungen bezüglich der Effektivität von EHs feststellen. Neben einer bereits antizipierten eingeschränkten Breitenwirksamkeit sind hier v. a. nur moderate Nachhaltigkeitsbefunde zu nennen. Die diesbezüglichen Defizite waren häufig schon auf den Beginn der EH-Vermittlung zurückzuführen. So zeigte sich etwa, dass EH-Plätze aufgrund von Defiziten bei der Projektplatzprüfung und den daraus resultierenden Partnervereinbarungen teilweise nur eingeschränkt dem Bedarf der Partnerorganisation entsprachen, mit entsprechenden negativen Konsequenzen für die Möglichkeiten der EHs, Wirkungen zu erzielen. Außerdem zeigt die Evaluierung, dass EHs in der staatlichen EZ ihr höheres Wirkungspotential nur eingeschränkt realisieren können. In der veränderten Konstellation nach der Fusion von GTZ, DED und InWEnt bewegen sie sich im Spannungsverhältnis zwischen den Ansprüchen des Programms, in das sie formal und inhaltlich integriert sind, und dem Bedarf ihrer jeweiligen Partnerorganisation.

Die Fusion der staatlichen Durchführungsorganisationen hat ebenfalls deutlich vor Augen geführt, dass die sowohl im staatlichen als auch im nichtstaatlichen Bereich erfolgte Modernisierung des Instruments entlang spezifischer professioneller Anforderungen zu einer Verschiebung seines im EhfG festgeschriebenen Kerns geführt hat. Der Ursprungsgedanke, fachliches Wissen in den globalen Süden mithilfe von temporärem Engagement zu vermitteln, bleibt erhalten. Die Ansprüche von Partnerorganisationen an Fachlichkeit im Sinne eines Aufbaus von Gemeinsamem Erfahrungswissen und der dazugehörigen Kompetenzen, v. a. im sozialen und kommunikativen Bereich, sind jedoch deutlich gewachsen. Inwiefern diese spezifischen professionellen Charakteristika, die nicht ohne weiteres im deutschen Berufsleben erworben werden können, auch in Zukunft mit einem temporären Engagement zusammengehen, ist eine Frage,

die die vorliegende Evaluierung nur aufwerfen, aber nicht beantworten kann. Aktuell kann der rechtliche Rahmen jedoch noch als förderlich für die Wirksamkeit von EHs angesehen werden.

Auch wenn EHs ihre Wirksamkeit hauptsächlich bei Einsätzen auf der Mikro- und Mesoebene, d. h. auf Kreis- und Provinzebene, gezeigt haben, kann ihr Einsatz auch auf der Makroebene sinnvoll sein, z. B. bei nationalen Dachverbänden von Nichtregierungsorganisationen (NRO) oder bei kirchlichen Institutionen. Die Evaluierungsergebnisse weisen außerdem darauf hin, dass EHs bei nichtstaatlichen Partnerorganisationen gleichermaßen wirksam sind wie bei staatlichen.

Die gestiegenen Anforderungen an EHs haben zu einer Überladung der Erwartungen an die Wirksamkeit von EHs auf zwei Ebenen geführt: EHs sollen nach dem zwischen dem BMZ und den Trägern des ED vereinbarten Leitbild sowohl in Partnerländern wirksam sein als auch in Deutschland nach ihrer Rückkehr. Durch ihr gesellschaftliches Engagement sollen sie ein Verständnis des Eine-Welt-Gedankens fördern und somit Beiträge zum Einstellungswandel der Bevölkerung leisten. Während die Wirksamkeit in Partnerländern programmatisch lange Zeit im Zentrum stand und mit dieser Evaluierung validiert werden konnte, gibt es über die Wirksamkeit des gesellschaftlichen Engagements von ehemaligen EHs bisher nur wenig empirisch fundierte Erkenntnisse. Nach den Ergebnissen der EH-Umfrage innerhalb dieser Evaluierung kann dessen Breitenwirksamkeit in Deutschland jedoch infrage gestellt werden, da Wirkungen über das direkte persönliche Umfeld hinaus kaum festgestellt werden konnten. Eine weitergehende Untersuchung und kritische Bestandsaufnahme des Wirksamkeitsversprechens von ehemaligen EHs in Deutschland steht allerdings noch aus, da der Fokus dieser Evaluierung eindeutig auf den Wirkungen von EHs in Partnerländern lag.

Methodik

Der Wirksamkeitsbefund der vorliegenden Evaluierung beruht auf einem umfassenden Untersuchungsdesign. Für die Durchführung der Evaluierung wurde ein theoriebasierter Ansatz gewählt. Entsprechend wurde zunächst in Zusammenarbeit mit den Trägern des ED eine allgemeingültige Wirkungslogik für EHs erarbeitet, um übergreifende Wirkungsannahmen formulieren zu können. Diese in der Wirkungslogik abgebildeten Wirkungsannahmen

zu „typischen“ EHs betreffen die weit überwiegende Zahl der tatsächlich vermittelten EHs. Die Wirkungslogik bildete die Messlatte für die Bewertung von EHs. Untersucht wurde dabei nicht nur, zu welchen Wirkungen EHs einen Beitrag leisten, sondern auch, wie sie dies tun (soziale Mechanismen).

Für die empirischen Erhebungen wurden die folgenden Methoden eingesetzt:

1. Eine groß angelegte Befragung von EHs, die in einem ersten Teil die eigene Einschätzung der Wirksamkeit in Partnerländern und in einem zweiten Teil das Engagement sowie die berufliche Reintegration in Deutschland zum Gegenstand hatte (600 Teilnehmende im Einsatzzeitraum 2004–2012).
2. 5 Fallstudien in Kernländern sowohl der deutschen EZ insgesamt als auch des Einsatzes von EHs (Tansania, Simbabwe, Kambodscha, Nicaragua und Bolivien). Hier wurden tiefere Analysen von insgesamt 46 EH-Plätzen (inklusive Einbeziehung von Zielgruppen, Partnerorganisationen, externen Experten und Expertinnen sowie ggf. Programmverantwortlichen der GIZ) vorgenommen, um sowohl Wirkungen zu erfassen als auch zu verstehen, wie EHs diese erreicht hatten.
3. Eine Befragung von 37 Partnerorganisationen aus 5 weiteren ausgewählten Ländern (Peru, Philippinen, Ghana, Sambia und Uganda).

Diese Erhebungsmethoden wurden für die Gesamtergebnisse trianguliert, um die Schwächen einzelner Vorgehensweisen mit den Stärken anderer auszugleichen. Ergänzt wurden sie durch eine Kontextanalyse inklusive eines Vergleichs mit Entwicklungen anderer internationaler Entsendedienste sowie durch eine Portfolioanalyse. Außerdem wurden durchgehend Interviews und Gespräche mit Experten und Expertinnen zu unterschiedlichen Themenfeldern geführt, die eine weitere Einordnung des Instruments erlaubten.

Auf dieser Grundlage fand eine Analyse der Wirksamkeit von EHs sowie der sie beeinflussenden Erfolgs- und Misserfolgskriterien in Partnerländern statt, die den Schwerpunkt auf Relevanz, Effektivität und Nachhaltigkeit der Beiträge von EHs legte, aber auch die anderen OECD-DAC-Evaluierungskriterien (Impact und Effizienz³) beinhaltet.

³ Die Ergebnisse zum Effizienzkriterium sind jedoch nicht bedeutend genug um in der Zusammenfassung dargestellt zu werden. Vgl. ausführlicher dazu Kapitel 2.3.

Wesentliche Ergebnisse

Relevanz: Vor dem Hintergrund des tatsächlichen Bedarfs an Fachkräften in Partnerländern wird der Einsatz von EHs insgesamt als „moderat“ bis „hoch“ relevant bewertet. Entscheidend für dieses gute Ergebnis ist, dass die Partnerorganisationen die Einsätze von EHs als relevant ansahen. Der zentrale Beweggrund für die Nachfrage lag in der Arbeitsweise der EHs begründet. Aus Sicht der Partnerorganisationen haben EHs aufgrund ihrer besonderen Qualifikationen und Erfahrungen insgesamt einen zusätzlichen Wert im Vergleich zu nationalen Fachkräften. So betonten Partnerorganisationen z. B. den Nutzen, den sie daraus ziehen, dass EHs mit einem unvoreingenommenen Blick von außen Impulse für Innovation und Veränderung setzen können.

Die Partnerorganisationen stellen allerdings immer mehr Anforderungen an die Professionalität der EHs, z. B. Vorerfahrungen in der EZ und wenn möglich in der Region. Dies hat seinen Niederschlag in einer zunehmenden Orientierung von EHs in Richtung eines dauerhaften beruflichen Engagements in der EZ gefunden. Die Ergebnisse der Evaluierung belegen, dass die Beratungskompetenz und infolgedessen auch die Wirksamkeit derjenigen EHs, die über relevante Vorerfahrungen in ähnlichen Arbeits- und/oder Beratungskontexten verfügen, höher ist als von EHs, die diese Erfahrungen nicht mitbringen. EHs mit entsprechenden Vorerfahrungen waren eher in der Lage, sich an die spezifische Situation vor Ort anzupassen und die Beratung an den Bedarfen und Fähigkeiten der Partnerorganisation auszurichten.

Einige Partnerorganisationen hatten sich für den Einsatz von EHs entschieden, weil sie die finanziellen Ressourcen für die Beschäftigung entsprechender nationaler Fachkräfte nicht aufbringen konnten. Von diesen Ausnahmefällen abgesehen ergaben sich Gründe für die eingeschränkte Relevanz von EHs dadurch, dass diese von den Partnern zwar als Fachkraft geschätzt wurden, aber insgesamt nur teilweise dem genauen Bedarf der Partnerorganisationen entsprachen. Dies verweist auf Defizite bei der Prüfung von EH-Plätzen, der Erarbeitung tragfähiger Partnervereinbarungen sowie der Beteiligung von Partnerorganisationen an der Personalauswahl.

Betrachtet man die Relevanz der eingesetzten EHs aus Sicht der Zielgruppen, so ergibt sich insgesamt eine positive Bewertung. Dabei gilt, dass je präziser die Partnerorganisation

ihre Arbeit direkt oder indirekt auf die Zielgruppen ausrichtete, desto höher war die Relevanz des Einsatzes von EHs für die Zielgruppen.

Effektivität: Der Kern der Wirksamkeit von EHs liegt in ihren Beiträgen zur Verbesserung der Effektivität von Partnerorganisationen für ihre Zielgruppen im globalen Süden. Die Evaluierungsergebnisse belegen hier eine moderate bis hohe Effektivität. Entscheidend war dafür die Entstehung und Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen. EHs konnten aufgrund ihrer längerfristigen Mitarbeit in Partnerorganisationen, verbunden mit ihren sozialen und interkulturellen Kompetenzen, eine Vertrauensbasis schaffen und fortgesetzte Ownership stärken. Beides stellte eine Grundlage dar für die Entstehung und Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen und damit für die erhöhte Wirksamkeit von Partnerorganisationen in ihrer Arbeit mit Zielgruppen.

Diese Wirkungen konnten nur erzielt werden durch eine Arbeitsweise von EHs, die soziale Interaktion auf Augenhöhe und die partnerschaftliche Anwendung von Wissen förderte – im besten Fall in Zusammenarbeit mit einem oder mehreren Counterparts. Durch ihre spezifische Arbeitsweise und insbesondere durch ihr hohes Engagement und die starke Identifikation mit der Arbeit wirkten EHs dabei häufig als Rollenvorbilder in der Partnerorganisation. Sie gaben Impulse zum Bewusstseins- und Einstellungswandel und trugen dazu bei, Interaktion und Dialog innerhalb der Partnerorganisation sowie in der Zusammenarbeit zwischen der Partnerorganisation und der Zielgruppe zu stärken.

Um Wirksamkeit zu erzielen, agierten EHs überwiegend in der Rolle als Beraterinnen und Berater. Dies entsprach dem Selbstverständnis der untersuchten EHs, reflektierte aber auch die Sichtweise der Partnerorganisationen. Beratungskompetenz von EHs zeichnete sich insbesondere durch ein spezifisches Beratungsverständnis aus („Beratung als soziale Interaktion“). Beratung wird hierbei verstanden als ein Prozess, der Raum schafft für gegenseitiges Lernen und Reflexion sowie die Übernahme von Eigenverantwortung und Ownership bei den Beratenden, d. h. den Mitarbeitenden der Partnerorganisation, fördert. Dieses Grundverständnis war auch handlungsleitend, wenn EHs über ihre Beratungstätigkeit hinaus andere

Aufgaben (z. B. Training) wahrnahmen. Hinsichtlich der Beratungskompetenz im hier dargelegten Sinne gab es bei den untersuchten EH-Plätzen deutliche Qualitätsunterschiede.

Impact: Einen wesentlichen Anker für die Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Wirkungen stellte der Auf- und Ausbau umfassender Netzwerkbeziehungen dar. Wenn solche Netzwerke vorhanden waren, ergaben sie sich in der Regel im Rahmen einer Einbindung von EHs in Programme – unabhängig davon, ob diese vom Träger des ED (wie bei den in bilaterale Programme integrierten staatlichen EHs) oder von anderen Akteuren (wie bei den eigenständigen EHs) ausgingen. Erwartungsgemäß waren übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen im Sinne von Modellhaftigkeit und Breitenwirksamkeit auf Ebene der Zielgruppen dagegen nur ausnahmsweise zu konstatieren, und der von EHs ausgehende Impact muss daran gemessen insgesamt als „niedrig“ eingestuft werden.

Nachhaltigkeit: Im Rahmen der Evaluierung wurde der Fokus auf die Überprüfung nachhaltiger Wirkungen bei der institutionellen Stärkung von Partnerorganisationen gelegt. Die Nachhaltigkeit der diesbezüglichen Wirkungen hing ebenfalls stark davon ab, inwiefern das entstandene Gemeinsame Erfahrungswissen in den Partnerorganisationen strukturell so genutzt werden konnte, dass Zielgruppen profitierten. Hier konnte die Evaluierung eine moderate Nachhaltigkeit feststellen. Bei einer ganzen Reihe von Einsätzen von EHs wurden strukturelle Veränderungen lediglich in Teilbereichen von Organisationen verankert. Dabei lag der Fokus der Einsätze auf den Bereichen Organisationsentwicklung, Aufbau von Monitoring- & Evaluierungs- bzw. Wissensmanagementsystemen und der Stärkung von Netzwerkbeziehungen der Partnerorganisation. Der Aufbau funktionsfähiger Prozesse und Strukturen war dann erfolgreich, wenn Leitung und Mitarbeitende der Partnerorganisation ihr Erfahrungswissen in Veränderungsprozesse einbrachten und ein hohes Maß an Ownership für die angestrebten Veränderungen übernahmen.

Neben einer verbesserten internen Zusammenarbeit, in Verbindung mit der Nutzung Gemeinsamen Erfahrungswissens, trugen stabile und umfassende Netzwerkbeziehungen auch zu einer institutionellen Stärkung von Partnerorganisationen

bei. Insgesamt leisteten EHs in etwa der Hälfte der untersuchten Fälle nachhaltig wirksame Beiträge zum Aufbau oder der Weiterentwicklung von Netzwerkbeziehungen der Partnerorganisationen.

Spezifika der Wirksamkeit von integrierten EHs der GIZ

Schon vor der Zusammenlegung der drei Durchführungsorganisationen (GTZ, DED, InWEnt) zur GIZ waren die verschiedenen Instrumente der bilateralen staatlichen EZ idealiter an gemeinsamen, übergeordneten Zielen ausgerichtet. Im Zuge der Fusion wurde diese Ausrichtung im Hinblick auf die ehemaligen DED-EHs formalisiert. Sie wurden sukzessive stärker den staatlichen Auftragsstrukturen untergeordnet. Gleichzeitig legte das BMZ eine Zielvorgabe von zuletzt etwa 800 EHs fest, nach der die GIZ sich quantitativ in der Vermittlung ausrichten musste. Diese Quote sollte Raum für einen Gewöhnungsprozess von ehemaligen DED-EHs in den neuen GIZ-Strukturen schaffen und gleichzeitig einen befürchteten signifikanten Rückgang der Vermittlungszahlen verhindern. Der Druck, die quantitativen Vorgaben zu erfüllen, führte jedoch auch zu Einsätzen von EHs, die nicht den Bedarfen von lokalen Partnerorganisationen entsprachen. Neben den in das Auftragsverfahren integrierten EHs gab es weiterhin eigenständige EHs, die teilweise losgelöst von Programmen und teilweise flankierend zu Programmen der deutschen bilateralen EZ wirkten, aber formal nicht in sie integriert waren. Vor diesem Hintergrund wurden die Spezifika der integrierten EHs innerhalb der GIZ als eine besondere Einsatzkonstellation der EH-Gesamtpopulation untersucht.

Im Vergleich zu eigenständigen EHs verfügen integrierte EHs in der GIZ grundsätzlich über günstigere Voraussetzungen für die Vernetzung mit übergeordneten Ebenen (wie der nationalen) und einen besseren Zugang zu materiellen und finanziellen Ressourcen. Das Wirkungspotential ist damit deutlich größer. Dieses wurde jedoch nicht in adäquatem Umfang realisiert, weil EHs sich im Spannungsverhältnis zwischen den Ansprüchen des Programms der Technischen Zusammenarbeit (TZ), in das sie formal und inhaltlich integriert wurden, und den Bedarfen ihrer jeweiligen Partnerorganisation bewegten. Dies drückte sich in einem unterschiedlichen Verständnis von Profil und Aufgabenspektrum eines/einer EH seitens des Programmmanagements, der Durchführungspartner, der

Partnerorganisation des/der EH sowie des/der EH selbst aus. Daraus ergaben sich wiederum Einschränkungen bei der Bedarfsdeckung, weil Bedarfe der jeweiligen EH-Partnerorganisation den Implementierungszielen des (in der Regel aus mehreren Komponenten mit verschiedenen Partnern angelegten) TZ-Programms eher untergeordnet waren. In dieser Konstellation konnten EHs ihr Potential für die Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen und für die Entwicklung von Ownership nur teilweise nutzen.

Das erwähnte Spannungsverhältnis wurde häufig dadurch verstärkt, dass das Programmmanagement nicht hinreichend über die komparativen Stärken des Instruments informiert war, was dazu führte, dass die Spezifika des Einsatzes von EHs nivelliert wurden respektive nicht bekannt waren. Die Besonderheiten des Instruments reduzierten sich so auf eine auf der Mikroebene verfügbare Arbeitskraft. Gleichzeitig war die Abstimmung zwischen dem Programmmanagement und den Partnerorganisationen der EHs unzureichend, sodass im Sinne einer bedarfsgerechten Steuerung Defizite bestanden. Bei Reibungsverlusten zwischen dem Partnerbedarf und dem Auftrag einer/eines EH wurde deutlich, dass der Austausch nicht ausreichte und v. a. vonseiten des Programms einseitige Ansprüche bestanden. Dies wurde von Partnerorganisationen als problematisch angesehen, da sie ihre Interessen als nicht hinreichend berücksichtigt empfanden.

Dieser Befund macht deutlich, dass die komparativen Stärken des Instruments innerhalb der GIZ bisher nur unzureichend verinnerlicht wurden. Die Evaluierung kommt gleichzeitig zu dem Schluss, dass das dargestellte Spannungsverhältnis zwischen den Programmansprüchen und den Bedarfen der Partnerorganisationen der EHs durch geeignete Maßnahmen (s. Empfehlungen) konstruktiv beeinflusst werden kann.

Empfehlungen*

Aus den Ergebnissen und Schlussfolgerungen der Evaluierung wurden strategische und operative Empfehlungen abgeleitet, die sich an unterschiedliche Adressaten richten. Im Folgenden werden die wesentlichen strategischen Empfehlungen überblicksartig dargestellt.

BMZ

- Der weitere Einsatz des Instruments „Vermittlung von EHs“ wird ebenso ausdrücklich empfohlen wie eine Weiterführung der diesbezüglichen Konzeptionsentwicklung.
- Die zunehmenden Anforderungen der Partnerorganisationen an die Qualifikationen von EHs sollten im EH-Leitbild deutlicher zum Ausdruck kommen. Das darin dargestellte EH-Profil sollte dementsprechend, im Zuge der vorstehend empfohlenen Weiterführung des Konzeptionsentwicklungsprozesses, angepasst bzw. aktualisiert werden.
- Die Ergebnisse dieser Evaluierung weisen darauf hin, dass ein Spannungsverhältnis zwischen den Bedingungen der Wirksamkeit im Partnerland einerseits und der Reintegration und dem Engagement in Deutschland andererseits existiert. Dieses Spannungsverhältnis wurde in der Strategieentwicklung des Instruments (EH-Leitbild) bisher nicht hinreichend explizit gemacht. Bei der Weiterführung des Konzeptionsentwicklungsprozesses sollte deshalb dem Spannungsverhältnis zwischen der Professionalisierung von EHs als Bedingung für Wirksamkeit im Partnerland und den Erwartungen bezüglich Reintegration und Engagement in Deutschland mehr Aufmerksamkeit gelten.
- Aufgrund von Defiziten in der Prüfung von Projektplätzen und in den sich daraus ergebenden Partnervereinbarungen entsprachen die eingesetzten EHs insgesamt nur eingeschränkt dem Bedarf der Partnerorganisationen. Das BMZ sollte daher die Initiative ergreifen, um im Rahmen der EH-Begleitgruppe zu einer gemeinsamen Vereinbarung zur verbesserten Projektplatzprüfung mit den Trägern des ED zu kommen.
- Die durch das EhfG vorgegebene Mindestvertragsdauer von 2 Jahren sollte beibehalten und nicht unterschritten werden, um im Sinne der dem EH-Dienst zugrunde liegenden Wirkungslogik angemessene Voraussetzungen für Wirksamkeit zu schaffen. Wenn doch gemäß den im EH-Leitbild entwickelten Perspektiven eine kürzere Einsatzdauer in Erwägung gezogen werden sollte, müssten entsprechende Einsätze mit spezifischen Zielen und einer damit korrespondierenden Wirkungslogik hinterlegt werden.
- Die Ergebnisse der Evaluierung dokumentieren auch die Wirksamkeit des Einsatzes von eigenständigen EHs der

* Die im Folgenden aufgeführten Empfehlungen greifen nur die wichtigsten der in Kapitel 4 dargestellten Empfehlungen auf. Zur Vermeidung von Unklarheiten wird hier deshalb bewusst auf eine Nummerierung verzichtet. Zudem sind die Formulierungen von einigen Empfehlungen in der Zusammenfassung im genauen Wortlaut nicht deckungsgleich mit jenen in Kapitel 4, damit die Darstellung hier möglichst knapp gehalten werden kann.

GIZ in der Entwicklung und Stärkung von Kapazitäten von Partnerorganisationen der Zivilgesellschaft in Partnerländern. Vor dem Hintergrund der vom BMZ veranlassten verstärkten formalen und inhaltlichen Integration von EHs in Vorhaben der staatlichen bilateralen EZ wird ausdrücklich empfohlen, diese Einsatzmöglichkeiten als flankierende Maßnahmen zu erhalten.

- Der Druck zur Quotenerfüllung führte zur Schaffung von EH-Plätzen, die häufig nicht von einem durch die Partnerorganisation artikulierten Bedarf ausgingen. Eine Weiterführung der zwischen BMZ und GIZ vereinbarten Zielgrößen für den Einsatz von EHs wird im Sinne eines bedarfsgerechten und wirksamen Einsatzes dieses Instruments daher als nicht zielführend angesehen. Stattdessen wird eine Selbstverpflichtung der GIZ zur konsequenten Inwertsetzung des Instruments „EH“ empfohlen. Eine derartige Selbstverpflichtung wäre mit der Konditionalität verbunden, dass deren Einhaltung kontinuierlich und spätestens 2018 abschließend extern überprüft werden sollte.
- Es sollte überprüft werden, inwieweit eine flexiblere Auslegung des Auftragsverfahrens eine bessere Inwertsetzung des Instruments in der staatlichen bilateralen EZ begünstigen würde. Dabei sollte auch geprüft werden, inwieweit bedarfsgerechte Anpassungen ggf. eine Änderung des Auftragsverfahrens erforderlich machen.

Alle Träger des ED

- Um Defiziten in der Prüfung von Projektplätzen und in den sich daraus ergebenden Partnervereinbarungen zu begegnen, wird empfohlen, der Prüfung von EH-Plätzen mehr Gewicht zu geben. Dies betrifft v. a. die verbesserte Prüfung vor Ort, für die ein angemessener Zeitraum eingeplant werden sollte und adäquate Ressourcen eingesetzt werden sollten. Dabei sollte auch sorgfältiger geprüft werden, inwieweit EHs im Vergleich zu nationalen Fachkräften einen begründeten Mehrwert haben.
- Bei den von den zivilgesellschaftlichen Trägern des ED vermittelten EHs sollte verstärkt darauf geachtet werden, dass Vernetzungsbeziehungen zu höheren Interventionsebenen von EHs und der Partnerorganisation aktiv hergestellt werden, um Breitenwirksamkeit (*scaling up*) und Nachhaltigkeit entsprechend den Bedarfen der Partnerorganisationen zu fördern.
- Mögliche Beiträge von EHs zur Effizienzverbesserung in den Partnerorganisationen wurden bislang zu wenig berücksichtigt. Bei der Konzeption von EH-Plätzen sollte daher diesem Aspekt mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden.

GIZ

- Korrespondierend mit der vorstehend gemachten Empfehlung an das BMZ wird vorgeschlagen, die bisher geltende Zielgröße, die auf einer Vereinbarung zwischen BMZ und GIZ beruht, durch eine Selbstverpflichtung der GIZ zum Einsatz des Instruments „Vermittlung von EHs“ zu ersetzen – nach einem entsprechenden politischen Bekenntnis des BMZ dazu. Bei der konkreten Ausgestaltung dieser Selbstverpflichtung sollte die GIZ geeignete Mechanismen identifizieren und umsetzen, die die verbesserte Inwertsetzung des Instruments innerhalb der GIZ deutlich machen. Damit einhergehend sollten v. a. qualitative Indikatoren vereinbart werden, die ein Monitoring der Umsetzung ermöglichen.
- Das Verständnis des Programmmanagements für die Spezifika des Instruments „Vermittlung von EHs“ sollte verbessert werden. Dabei sollten unterschiedliche Maßnahmen der Personalentwicklung, des dezentralen Fachdialogs wie auch des Führungsdialogs genutzt werden.
- Angesichts des festgestellten Spannungsverhältnisses zwischen der Programmlogik und den Bedarfen der Partnerorganisationen der EHs wird empfohlen, bei der Konzeption und Steuerung von Programmen Bedarfe von Partnerorganisationen, bei denen EHs eingesetzt werden, besser zu berücksichtigen. Dies sollte seinen Niederschlag in klareren Zielvereinbarungen zwischen dem Programmmanagement, dem Durchführungspartner und den Partnerorganisationen der EHs finden. Aufgaben und Rolle der EHs sollten dabei einvernehmlich geklärt werden.
- Die Ergebnisse der Evaluierung dokumentieren auch die Wirksamkeit des Einsatzes von eigenständigen EHs der GIZ in der Entwicklung und Stärkung von Kapazitäten von NRO in Konstellationen mit einem vergleichsweise niedrigen Grad inhaltlicher Integration oder gar keiner inhaltlichen Integration. Die Möglichkeiten des Einsatzes von EHs der GIZ zur Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen als flankierende Maßnahmen sollten daher genutzt werden (s. o. die korrespondierende Empfehlung an das BMZ).

INHALT

Danksagung	v
Zusammenfassung	vii
Abkürzungen und Akronyme	2
Glossar	3

1. Einführung **6**

1.1	Hintergrund und Rahmen der Evaluierung	7
1.1.1	Ziel und Zweck der Evaluierung	7
1.1.2	Evaluierungsgegenstand	8
1.1.3	Evaluierungsfragen	8
1.2	Theorie des Wandels und methodisches Vorgehen	9
1.2.1	Theorie des Wandels: Wirkungslogik von EHs	9
1.2.2	Methodologische Herangehensweise	15
1.2.3	Methodik der Evaluierung	17
1.2.4	Begrenzungen der Herangehensweise	23
1.3	Kontextanalyse	24
1.3.1	Vom „Macher“ zum „Berater“ (1969–1999)	24
1.3.2	Zunehmende Professionalisierung und Veränderung der Institutionenlandschaft (2000–2013)	28
1.3.3	Erfahrungen mit dem Einsatz von vergleichbaren Personalinstrumenten in anderen Ländern	33

2. Bewertung des Instrumenteneinsatzes auf Partnerlandsebene **38**

2.1	Relevanz des Einsatzes von EHs	39
2.1.1	Einsatz von EHs vor dem Hintergrund des tatsächlichen Bedarfs an Fachkräften in Partnerländern	39
2.1.2	Einsatz von EHs vor dem Hintergrund zivilgesellschaftlicher Strategien und Politiken in den Partnerländern	39

2.1.3	Relevanz aus Sicht der Partnerorganisationen und der jeweiligen Zielgruppen der Partnerorganisationen	40
2.1.4	Relevanz des Instruments aus Sicht der aktuellen deutschen Entwicklungspolitik	42
2.1.5	Fazit	47
2.2	Effektivität von EHs auf Partnerorganisations- und Zielgruppenebene	48
2.2.1	Beitrag von EHs zur Befähigung der Partnerorganisationen für eine effektivere Arbeit mit der Zielgruppe	49
2.2.2	Die Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen als Wirkmechanismus	55
2.2.3	Einbindung der EHs in die Partnerorganisation und Organisationskultur als zentrale Einflussfaktoren für Wirksamkeit	64
2.2.4	Beitrag von EHs zur Stärkung der jeweiligen Zielgruppe der Partnerorganisation	65
2.2.5	Wirkungsbeiträge formal und inhaltlich integrierter EHs der staatlichen deutschen EZ	68
2.2.6	Fazit	73
2.3	Bewertung des Einsatzes von EHs unter Effizienzgesichtspunkten	75
2.3.1	Beitrag von EHs zu einer effizienten Zielerreichung der Partnerorganisationen	75
2.3.2	Bewertung der Kosten des Einsatzes von EHs im Binnenvergleich	77
2.3.3	Fazit	80
2.4	Beiträge von EHs zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen	81
2.5	Dauerhaftigkeit der durch den Einsatz von EHs erzielten Wirkungen	84
2.5.1	Beitrag von EHs zur nachhaltigen institutionellen Stärkung der Partnerorganisationen	84
2.5.2	Beitrag von EHs zur Dauerhaftigkeit von auf Zielgruppenebene erreichten Wirkungen	89

2.5.3	Förderliche und hemmende Faktoren für die Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen des Einsatzes von EHS	93
2.5.4	Fazit	94
2.6	Bedingungsgefüge der Wirksamkeit von EHS	95
2.6.1	Bedingungen des Gemeinsamen Erfahrungswissens und der erhöhten Effektivität der Partnerorganisation	96
2.6.2	Bedingungen nachhaltiger institutioneller Stärkung der Partnerorganisation	99
2.6.3	Fazit	101

3. Bewertung des Instrumenteneinsatzes in Deutschland **104**

3.1	Gesellschaftliches Engagement von Rückkehrerinnen und Rückkehrern	106
3.1.1	Ausmaß und Formen des gesellschaftlichen Engagements	106
3.1.2	Motivation für gesellschaftliches Engagement	108
3.1.3	Hürden für gesellschaftliches Engagement	110
3.1.4	Wirksamkeit des gesellschaftlichen Engagements von Rückkehrerinnen und Rückkehrern	110
3.2	Beruflicher Verbleib von Rückkehrerinnen und Rückkehrern	111
3.3	Fazit	117

4. Wesentliche Schlussfolgerungen und Empfehlungen **118**

4.1	Wirksamkeit des Instruments auf Partnerlandsebene	119
4.1.1	Einsatzkonstellationen übergreifende Wirksamkeit	119

4.1.2	Wirksamkeit für die spezifische Einsatzkonstellation „integrierte EHS“ (GIZ)	122
4.2	Organisation und Verfahren	124
4.2.1	Übergreifende Aspekte	124
4.2.2	Spezifische Aspekte für den Einsatz von integrierten EHS (GIZ)	124
4.3	Bedingungen für den erfolgreichen Einsatz des Instruments auf Partnerlandsebene	124
4.3.1	Allgemeine Erfolgsbedingungen für den Dienst von EHS	124
4.3.2	Spezifische Erfolgsbedingungen für den Einsatz von integrierten EHS in der GIZ	125
4.3.3	Wirksamkeit des Instruments in Deutschland	127
4.4	Empfehlungen	127
4.4.1	Strategische Empfehlungen	128
4.4.2	Operative Empfehlungen	130

Anhang **131**

1.	Ausführliche Theorie des Wandels	132
2.	Zusatzinformationen zu den Fallstudien	148
3.	Zusatzinformationen zur EHB	154
4.	Zusatzinformationen zur Befragung der PO	175
5.	Zusatzinformation zur Portfolioanalyse	181
6.	Evaluierungsmatrix	184
7.	Zeitplan der Evaluierung	190
8.	Evaluierungsprozess	192
9.	Mitwirkende	196

Literatur **197**

Tabellen

Tabelle 1	Hinreichende, notwendige Bedingungen und zusätzliche Faktoren für die Wirksamkeit von EHs hinsichtlich der erhöhten Effektivität der Aufgabenerfüllung der Partnerorganisation	97
Tabelle 2	Hinreichende, notwendige oder zusätzliche Faktoren für Beiträge von EHs zur nachhaltigen institutionellen Stärkung der Partnerorganisation	100
Tabelle 3	Wirksamkeit der Arbeit von EHs: Anspruch und Wirklichkeit	126
Tabelle 4	Ausgewählte FS-Länder	150
Tabelle 5	Inhalte und Aufbau der Befragung von EHs und Rückkehrenden nach Zielgruppen der Befragung	155
Tabelle 6	Antwort- und Teilnahmeraten der Befragung von EHs und Rückkehrenden	157
Tabelle 7	EH gemäß letztem Träger des ED und Vertragsstatus zum Umfragezeitpunkt	160
Tabelle 8	EHs nach Vertragszeit insgesamt	161
Tabelle 9	Modellgüte-Statistiken der LCA	165
Tabelle 10	Mediationsmodell: Gemeinsames Erfahrungswissen	172
Tabelle 11	Mediationsmodell: Verbesserte Aufgabenerfüllung der PO für ihre Zielgruppe	173
Tabelle 12	Mediationsmodell: Verbesserte interne Zusammenarbeit der PO	174
Tabelle 13	Ausgewählte Länder der POB	176

Abbildungen

Abbildung 1	Wirkungslogik von EHs	11
Abbildung 2	Anzahl der untersuchten Fälle nach Sektor, Interventionsebene und Einsatzkonstellation	19
Abbildung 3	Anzahl der Partnerorganisationen nach Land und Sektor	21
Abbildung 4	Anzahl der Befragten der Onlinebefragung nach Region, Sektor und Ebene	22
Abbildung 5	Anzahl der Personen nach EH-Vertragsanzahl und Dauer der EH-Einsätze insgesamt	32
Abbildung 6	EZ-Vorerfahrungen von EHs und ihr Verbleib in der EZ nach ihrer Rückkehr	33

Abbildung 7	Unter Vertrag stehende Fachkräfte nach EhFG in den Jahren 1989–2013 zum Stichtag 31.12.	43
Abbildung 8	Anzahl vermittelter und unter Vertrag stehender EHs nach ED 2003–2012	44
Abbildung 9	Regionale Verteilung der EH-Einsätze im Untersuchungszeitraum 2002–2012	45
Abbildung 10	Verteilung der EH-Einsätze nach Ländern im Untersuchungszeitraum (2002–2012)	45
Abbildung 11	Anzahl der unter Vertrag stehenden Langzeitfachkräfte nach Art des Einsatzes 2005–2013 zum Stichtag 31.12.	46
Abbildung 12	Übersicht der Bewertungen des Kriteriums „Relevanz“	48
Abbildung 13	Ausschnitt aus dem multivariaten Mediator-Modell für Gemeinsames Erfahrungswissen und verbesserte Aufgabenerfüllung	54
Abbildung 14	Übersicht der Bewertungen des Kriteriums „Effektivität“	74
Abbildung 15	Durchschnittliche Kernkosten von GIZ-EH pro Fallstudienland in den Jahren 2003, 2008 und 2013	78
Abbildung 16	Veränderungen der Kostenarten von EHs zu den Zeitpunkten 2003, 2008 und 2013	79
Abbildung 17	Zusammensetzung der Kernkosten von EHs in den Jahren 2003, 2008 und 2013	80
Abbildung 18	Übersicht der Bewertungen des Kriteriums „Nachhaltigkeit“	95
Abbildung 19	Bedingungsgefüge von EHs	102
Abbildung 20	Bedingungsgefüge eines EH-Dienstes	103
Abbildung 21	Wirkungslogik für Rückkehrerinnen und Rückkehrer	105
Abbildung 22	Arten des gesellschaftlichen Engagements bei Rückkehrerinnen und Rückkehrern	107
Abbildung 23	Einfluss des Einsatzes als EH auf gesellschaftliches Engagement	109
Abbildung 24	Selbsteinschätzungen von Rückkehrerinnen und Rückkehrern zur Wirksamkeit ihres ehrenamtlichen Engagements	111
Abbildung 25	Berufsfeld zum Befragungszeitpunkt	112
Abbildung 26	Berufsstand 6 Monate nach dem EH-Einsatz	112

Abbildung 27	Vertragsdauer nach beruflicher Tätigkeit 6 Monate nach Rückkehr	113	Abbildung 44	Zusammenarbeit zwischen PO und Trägern des ED	178
Abbildung 28	Erst-/Zweitausreise nach Berufsstand nach Rückkehr	114	Boxen mit Hintergrundinformationen		
Abbildung 29	Vertragsdauer nach Berufsstand nach Rückkehr	114	Box 1	Definition „Theorie des Wandels“ und „Wirkungslogik“	10
Abbildung 30	Prekarität der Arbeitssituation von EHs zum Befragungszeitpunkt	115	Box 2	Mehrebenenansatz	28
Abbildung 31	Bedarf an Unterstützungsleistung nach Berufsstand nach Rückkehr	116	Box 3	Wesentliche Aussagen im EH-Leitbild	30
Abbildung 32	Übersicht über die Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit von EHs	122	Box 4	Multivariates Mediator-Modell: Gemeinsames Erfahrungswissen als Einflussfaktor für verbesserte Aufgabenerfüllung	54
Abbildung 33	Schematische Darstellung der zweistufigen Akquise von Teilnehmenden für die Befragung von EHs und Rückkehrenden	157	Box 5	Idealtypen von EHs	60
Abbildung 34	Verteilung von Alter in Jahren nach Geschlecht in der realisierten Stichprobe (links) und Grundgesamtheit (rechts) der Befragung	159	Box 6	Realtypen von EHs	61
Abbildung 35	Verteilung von Entsendezeitraum, Entsenderegion und Träger des ED in der realisierten Stichprobe (links) und Grundgesamtheit (rechts) der Befragung	159	Box 7	Beispiel für unzureichende Projektplatz- prüfung	69
Abbildung 36	Beruflicher Ausbildungsabschluss der an der Umfrage Teilnehmenden	160	Box 8	Beispiel Mehrebenen dilemma	72
Abbildung 37	Jahr der Entsendung der an der Umfrage Teilnehmenden nach Geschlecht	161	Box 9	Beitrag eines/einer EH zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen	82
Abbildung 38	Selbstberichtete Wirksamkeit von EHs in drei Wirkungsbereichen	163	Box 10	Beispiel für Nachhaltigkeit von Veränderungen auf Zielgruppenebene durch erfolgreiche Programmintegration (FS 1)	92
Abbildung 39	Arbeitsweise 1 (32 % aller Umfrageteilnehmenden)	166			
Abbildung 40	Arbeitsweise 2 (58 % aller Umfrageteilnehmenden)	166			
Abbildung 41	Arbeitsweise 3 (10 % aller Umfrageteilnehmenden)	167			
Abbildung 42	Schematische Darstellung eines direkten Effekts c der unabhängigen Variable X auf die abhängige Variable Y (links) und eines durch den Mediator M vermittelten Effekts (rechts)	169			
Abbildung 43	Art der PO und Sektor der EH-Vermittlung	178			

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AGdD

Arbeitsgemeinschaft der
Entwicklungsdienste e. V.

AGEH

Arbeitsgemeinschaft für
Entwicklungshilfe e. V.

AIC

Akaike Information Criterion

AKLHÜ

Arbeitskreis Lernen und Helfen
in Übersee e. V.s

BfdW-EED

Brot für die Welt – Evangelischer
Entwicklungsdienst

BMZ

Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

CFI

Christliche Fachkräfte
International e. V.

CIM

Centrum für internationale
Migration und Entwicklung

DED

Deutscher Entwicklungsdienst

DÜ

Dienste in Übersee

DV

Dienstvertrag/Dienstverträge

ED

Entwicklungsdienst

EH

Entwicklungshelfer/
Entwicklungshelferin

EHB

Entwicklungshelferin-/
Entwicklungshelfer-
befragung

EhfG

Entwicklungshelfergesetz

EHS

Entwicklungshelfer/
Entwicklungshelferinnen

EWDE

Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

EZ

Entwicklungszusammenarbeit

EZE

Evangelische Zentralstelle
für Entwicklungshilfe

FK Norway

Fredskorpset Norway
(Peace Corps)

FS

Fallstudie/-n

GIZ

Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit

GTZ

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit
GmbH

HDI

Human Development Index

InWEnt

Internationale Weiterbildung
und Entwicklung gGmbH

KZE

Katholische Zentralstelle
für Entwicklungshilfe

LCA

Latent-Class-Analyse

LDC

Least Developed Countries

M&E

Monitoring und Evaluation

MDG

Millennium Development Goals

MENA-Staaten

Middle East & North
Africa-Staaten

MoU

Memorandum of
Understanding

NRO

Nichtregierungsorganisation/-en

OECD

Organisation für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

OECD-DAC

Entwicklungsausschuss
der Organisation für wirtschaft-
liche Zusammenarbeit und
Entwicklung

PO

Partnerorganisation/-en

POB

Partnerorganisationsbefragung

PRA

Participatory Rural Appraisal

PM&E

Planung, Monitoring und
Evaluierung

SES

Senior Experten Service

SFF

Studien- und Fachkräftefonds

SGE EH

Spezialisierte Geschäftseinheit
für Entsendung von EHs

SNV

Netherlands Development
Organisation

TdW

Theorie des Wandels

TZ

Technische Zusammenarbeit

VEHEMENT

Vereinigung ehemaliger
Entwicklungshelferinnen und
Entwicklungshelfer

WFD

Weltfriedensdienst e. V.

ZFD

Ziviler Friedensdienst

GLOSSAR

Instrument

Wenn EHs im Rahmen dieser Evaluierung als „Instrument“ bezeichnet werden, so bezieht sich dies ausschließlich auf die Steuerungsperspektive staatlicher deutscher EZ. Hier geht es um die Vermittlung von EHs zur Erreichung bestimmter Ziele vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen in Konkurrenz mit anderen Personalvermittlungsinstrumenten. Da die Vermittlung von EHs aller Träger des ED im Wesentlichen aus dem Portfolio des BMZ bezahlt wird, ist es angebracht, aus dieser Perspektive den Begriff „Instrument“ zu benutzen. Ausdrücklich **nicht** damit gemeint ist eine „Instrumentalisierung“ von individuellen EHs (s. auch Dienst).

Dienst

EHs leisten einen internationalen Dienst, der sich an den folgenden Werten ausrichtet:

- gesellschaftliches Engagement
- Demokratie, Menschenrechte, Chancengleichheit, Rechtsstaatlichkeit und politische Teilhabe
- ökologische, soziale und ökonomische Nachhaltigkeit
- Frieden, Gewaltfreiheit und Gerechtigkeit
- Solidarität, Toleranz, Partnerschaftlichkeit
- Dialog und Partizipation
- globales Gemeinwohl

Der nominelle Dienstcharakter spiegelt sich faktisch in unterschiedlichen Schattierungen bei den EHs aller Träger des ED wider und findet seine organisationale Entsprechung in dem Terminus „Vermittlung von EHs“. Obwohl sich daraus ein besonderer Charakter ableiten lässt, bleibt die zumindest finanzielle Anbindung an das BMZ bestehen (vgl. Instrument) und dementsprechend verwendet der staatliche Träger GIZ den Begriff „Einsatz“. Die Evaluierung konnte diese terminologische Unklarheit nicht auflösen, verwendet aus Gründen der

Einheitlichkeit jedoch den Terminus „Dienst“ für die Tätigkeit von EHs und „Vermittlung“ für die organisationale Rahmenleistung. Da v. a. die Fusion der staatlichen Durchführungsorganisationen einen Vergleich von „Einsatzkonstellationen“ erforderlich machte, wird in diesem Teilsegment ausnahmsweise der Begriff „Einsatz“ verwendet.

Einsatzkonstellationen – integrierte EHs

Die Vermittlung und Tätigkeit von EHs kann in spezifische Einsatzkonstellationen unterteilt werden:

- **eigenständige EHs**, bei denen die Ziele des EH-Einsatzes nicht unmittelbar zum Zielsystem einer anderen Intervention beitragen;
- **in Programme nichtstaatlicher EZ integrierte EHs**, bei denen die Ziele des EH-Einsatzes mit anderen Interventionen inhaltlich koordiniert sind und zu einem gemeinsamen Zielsystem beitragen;
- **in Programme der deutschen bilateralen EZ inhaltlich integrierte EHs**, die zum Zielsystem anderer Interventionen beitragen und gemeinsam mit anderen Instrumenten zu einer Strategie beitragen;
- **in Programme der deutschen bilateralen EZ inhaltlich und formal integrierte EHs**, bei denen mehrere Instrumente synergetisch zur Erreichung der Programmziele beitragen.

Da es im Rahmen der Evaluierung nicht möglich war, eine hinreichende Fallzahl für die empirische Untersuchung jeder dieser Einsatzkonstellationen zu erhalten, unterscheiden die Ergebnisse im vorliegenden Bericht ausschließlich zwischen der Einsatzkonstellation „eigenständige EHs“ (a) (sowohl aus dem nichtstaatlichen als auch dem staatlichen Bereich) und einer neu formulierten Einsatzkonstellation „integrierte EHs“, die eine Verbindung von c + d darstellt. Nichtsdestotrotz sind übergreifende Schlussfolgerungen möglich, die sich auf

GLOSSAR

strukturelle Vor- und Nachteile der bilateralen deutschen EZ beziehen. Der Begriff „eigenständig“ dient somit ausschließlich der Abgrenzung zu EHs, die im staatlichen Bereich ihren Dienst leisten; gleichzeitig arbeiten *alle* EHs integriert in Strukturen ihrer Partnerorganisationen.

Besondere Merkmale / Alleinstellungsmerkmale

Im Evaluierungsbericht werden besondere Merkmale von EHs herausgearbeitet, die zu ihrer Wirksamkeit beitragen. Da diese Merkmale keinem systematischen Vergleich mit anderen Instrumenten unterzogen wurden, sondern v. a. im Rahmen eines Binnenvergleichs des EH-Instruments (vgl. Einsatzkonstellationen) sowie in einem Abgleich mit nationalen Fachkräften und ähnlichen Fachkräften im internationalen Vergleich herausgearbeitet wurden, wird bewusst auf den Terminus „Alleinstellungsmerkmale“ verzichtet. Trotzdem kann zumindest von „besonderen Merkmalen“ gesprochen werden, weil auch ohne den systematischen Vergleich mit anderen Instrumenten der Personalvermittlung bestimmte Unterschiede plausibel angenommen werden können.

Die besonderen Merkmale für die Arbeit von EHs sind:

- Aufbau einer vertrauensvollen, kontinuierlichen Arbeitsbeziehung mit einer Partnerorganisation;
- Anstoßen und Begleiten von Veränderungsprozessen in ihrer Partnerorganisation;
- Zusammenwirken eines kritischen Blicks von außen und einer unparteiischen Position von EHs mit einer sehr engen organisationalen Einbindung;
- Verbindung von fachlich-methodischer sowie EZ-spezifischer Kompetenz mit solidarischem Engagement; und
- partnerschaftliche Arbeitsweise in Verbindung mit einem spezifischen Beratungsverständnis („Beratung als soziale Interaktion“), wodurch Gemeinsames Erfahrungswissen entsteht.

Professionalität/Professionalisierung

Die spezifische *Professionalität* von EHs besteht in der Fähigkeit, EZ-spezifisches Fachwissen und methodisches Wissen in die gemeinsame Arbeit mit Partnern vor Ort einzubringen. Kernelemente, die den kommunikativen Prozess der dafür notwendigen Adaptation von Wissen in neuen lokalen Kontexten fördern und damit Kennzeichen der besonderen Professionalität von EHs darstellen, sind solidarisches Engagement, Partnerschaftlichkeit, Reflexion und interkulturelle Kompetenz. *Professionalisierung* drückt in diesem Zusammenhang den am Bedarf lokaler Partner ausgerichteten dynamischen Prozess aus, der über die Jahre das schon von Beginn an nachgefragte Fachwissen mit EZ-spezifischem Wissen verbindet sowie die Betonung auf die kommunikativen und sozialen Kernkompetenzen von EHs legt. Letztere werden wiederum durch Vorerfahrungen in ähnlichen Arbeitskontexten des globalen Südens gestärkt.

Partnerorganisation

„Partnerorganisationen“ bezeichnen in diesem Bericht durchgehend die Organisationen, in und mit denen EHs gearbeitet haben. Diese Partnerorganisationen arbeiten in der Regel auf der Mikro- oder Mesoebene und sind abzugrenzen von denjenigen Organisationen, die als Durchführungspartner für Programme der bilateralen deutschen EZ fungieren.

Beratungsverständnis

Das Beratungsverständnis von EHs ist ein zentraler Bestandteil der Professionalität und wirkt sich qualitativ auf die Wirksamkeit aus. „Beratung als soziale Interaktion“ hat sich im Rahmen der Evaluierung als das wirksamste Beratungsverständnis herausgestellt. Beratung wird dabei verstanden als ein Prozess, der Raum schafft für gegenseitiges Lernen sowie Reflexion und der die Übernahme von Eigenverantwortung

und Ownership bei den Beratenen, d. h. den Mitarbeitenden der Partnerorganisation, fördert. Dieses Grundverständnis war auch handlungsleitend, wenn EHs über ihre Beratungstätigkeit hinaus andere Aufgaben (z. B. Training) wahrnahmen. Das Beratungsverständnis ist somit nicht gleichzusetzen mit der Tätigkeit „EH als Berater/Beraterin“, sondern kann sich auch in anderen Aufgabenbereichen bewähren.

Counterpart

Der Terminus „Counterpart“ bezeichnet alle Kollegen und Kolleginnen, die in Partnerorganisationen unmittelbar mit dem/der EH zusammenarbeiteten. Meistens waren das mehrere enge Mitarbeitende, teilweise gab es auch nur einen Counterpart. Auch Mitarbeitende auf der Leitungsebene konnten Counterpart-Funktionen übernehmen. Diese Mitarbeitenden fungierten für die EHs als Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen sowie als Eingangstor in die Partnerorganisationen, erleichterten damit den Prozess der Erarbeitung von Gemeinsamem Erfahrungswissen und übernahmen Verantwortung für die spätere Weiterführung der Aufgaben im Sinne der Nachhaltigkeitssicherung. Während der Fallstudien wurden Mitarbeitende der Partnerorganisationen mit einer derartigen Counterpart-Funktion immer angetroffen, ungeachtet dessen, was genau ihre fachliche Aufgabe war. Entsprechend den Termini „Professionalität“ und „Beratung als soziale Interaktion“ sowie der im Bericht ausführlich beschriebenen Entstehung von „Gemeinsamem Erfahrungswissen“ geht es hier *nicht* um eine ursprünglich verwendete Konnotation von „Counterpart“ in der EZ, wonach eine Person das Wissen und die Aufgaben eines entsandten Experten bzw. einer entsandten Expertin einfach übernimmt.



1.

EINFÜHRUNG

1.1

Hintergrund und Rahmen der Evaluierung

Seit gut 50 Jahren werden Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer (EHs) im Rahmen des Entwicklungsdienstes (ED) in Partnerorganisationen in Länder des globalen Südens vermittelt. Grundlage dafür bildet das Entwicklungshelfergesetz (EhFG), dessen erste Fassung am 18.06.1969 ausgefertigt wurde – und das bisher das einzige deutsche Gesetz ist, das sich mit Fragen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) beschäftigt. Insgesamt sieben Organisationen sind heute als Träger des ED vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) anerkannt: die Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH), Dienste in Übersee (DÜ, seit 2012 Teil von Brot für die Welt-Evangelischer Entwicklungsdienst, BfdW-EED⁵), die Christlichen Fachkräfte International (CFI), EIRENE, das forumZFD (Forum Ziviler Friedensdienst e. V.), der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) bzw. nach der Fusion der staatlichen Organisationen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) ab 2011 die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)⁶ sowie der Weltfriedensdienst (WFD).⁷

Eine Evaluierung von EHs als Instrument deutscher EZ stand auch 50 Jahre nach der Schaffung des ED noch aus. Kenntnisse über Wirksamkeit und Wirkungsweise von EHs lagen bis zu diesem Zeitpunkt nur partiell bei den einzelnen Trägern des ED vor. Vor diesem Hintergrund und um die Aktualität des Instruments hinsichtlich der veränderten nationalen und internationalen Rahmenbedingungen zu untersuchen, hat das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) auf Initiative des BMZ und unter Beteiligung der genannten Träger des ED die hier vorliegende Evaluierung der Vermittlung von EHs als Personalinstrument deutscher EZ durchgeführt.

1.1.1 Ziel und Zweck der Evaluierung

Entsprechend einem der Grundprinzipien der DEval, nutzbare Ergebnisse (*utilisation focus*) vorzulegen, war es das Ziel dieser Evaluierung, empirisch fundierte Erkenntnisse und Empfehlungen hinsichtlich der Wirksamkeit des Instruments „EH“ und der sie beeinflussenden Faktoren zu generieren, die für die Weiterentwicklung des Instruments sowohl auf einer übergeordneten programmatischen Policy-Ebene als auch auf Ebene der einzelnen Träger des ED verwendet werden können. Durch diese Ausrichtung hatte die Evaluierung einen formativen Charakter, der sich im prozessbegleitenden und auf das Lernen ausgerichteten Schwerpunkt äußerte. Die Evaluierung konzentrierte sich dabei auf einen Binnenvergleich von EHs in unterschiedlichen Einsatzkonstellationen und klammerte einen systematischen Vergleich mit anderen Personalinstrumenten in der deutschen EZ weitgehend aus.⁸ Im Rahmen der Kontextanalyse erfolgte jedoch ein über die Einsatzkonstellationen hinausgehender externer Vergleich mit ähnlichen Personalinstrumenten anderer OECD-Geberländer. Darüber hinaus wurden in den Fallstudien punktuell Vergleiche mit anderen Fachkräften der EZ (z. B. Integrierten Fachkräften der GIZ) angestellt. Die Schwerpunktsetzung auf den Binnenvergleich ist der Tatsache geschuldet, dass bis zu dieser Evaluierung keine Erkenntnisse zur Wirksamkeit und Wirkungsweise von EHs insgesamt vorlagen. Diese sind jedoch die Voraussetzung für einen externen Vergleich mit anderen Instrumenten.

Ausgehend von den Vorgaben des EhFG und den Kernaussagen des EH-Leitbildes existieren grundsätzlich zwei unterschiedliche Bereiche, in denen EHs zu Veränderungen beitragen sollen. Sie sollen einerseits in Partnerländern zu

⁵ Um die Lesbarkeit des Textes zu erleichtern, wird in der Folge Brot für die Welt-Evangelischer Entwicklungsdienst mit BfdW-EED abgekürzt und als Träger des ED bezeichnet, obwohl dies formal DÜ ist. Die „Marke“ Brot für die Welt-Evangelischer Entwicklungsdienst gehört zum Evangelischen Werk für Diakonie und Entwicklung e. V. (EWDE). DÜ ist eine Tochtergesellschaft des EWDE.

⁶ Um die Lesbarkeit des Textes zu erleichtern, steht im Folgenden die Abkürzung GIZ sowohl für den DED als auch für die GIZ, wohl wissend um die Veränderungen der EH-Vermittlung durch die Fusion von DED und der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ). An Stellen, wo es explizit und ausschließlich um die EH-Vermittlung des DED bzw. der GIZ geht, wird dies vermerkt.

⁷ AGEH, BfdW-EED und CFI sind kirchliche Träger des ED, die über die kirchlichen Zentralstellen für Entwicklungshilfe (Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe [KZE] und Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe [EZE]) Zuwendungen erhalten, um EHs entsenden zu können. Während die Geschäfte der KZE von Misereor durchgeführt werden, ist die EZE Teil von BfdW-EED. Gemeinsam mit CFI erhalten AGEH und BfdW-EED ihre Zuwendungen aus dem Kirchentitel des BMZ und müssen einen Eigenanteil von 25 % aufbringen. Sie unterliegen somit anderen Modi der Rechenschaftslegung als EIRENE und WFD, deren EHs zu 75 % aus dem Titel für private Träger finanziert werden, oder die GIZ, deren EHs zu 100 % aus dem TZ-Titel des BMZ finanziert werden. GIZ, AGEH, BfdW-EED sowie EIRENE, WFD und forumZFD entsenden darüber hinaus auch EHs, die als Friedensfachkräfte aus dem ZFD-Titel finanziert werden, die aber, wegen der 2011 vom BMZ vorgelegten Evaluierung, nicht Gegenstand dieser Evaluierung sind. Außerdem gibt es den Unterschied zwischen dem Zuwendungsverfahren, dem der DED unterlag, und dem Auftragsverfahren, das die Basis der Finanzierung von Vorhaben der GIZ bildet. Mit den unterschiedlichen Finanzierungsmodi unterscheiden sich auch die Möglichkeiten, wie EHs von den jeweiligen Diensten eingesetzt werden können. So werden z. B. im Titel „private Träger“ Mittel projektweise im Antragsverfahren vergeben. EIRENE und WFD entsenden in diesem Titel EHs in Kombination mit anderen Vorhaben eines Projektes, wodurch andere Vermittlungslogiken möglich und notwendig sind. Es ist anzunehmen, dass mit diesen Unterschieden der Vermittlung von EHs auch deren Wirksamkeit beeinflusst wird. Dies wird im Rahmen der empirischen Untersuchung der Erfolgs- und Misserfolgskriterien Berücksichtigung finden.

⁸ Aufgrund der hohen Varianz des Instruments im Binnenvergleich kann hier dennoch von Instrumentenevaluierung gesprochen werden.

sozioökonomischem, soziokulturellem und politischem Wandel einen Beitrag leisten und andererseits die dabei gewonnenen Erfahrungen nach ihrer Rückkehr in die deutsche Gesellschaft hineinbringen, um letztlich auch in Deutschland zu einem Wandel von Einstellungen und Verhaltensweisen beizutragen. Den Hauptinteressen der Stakeholder folgend, legte die Evaluierung den Fokus auf die Erfassung der Wirkungen und der Wirkungsweise von EHs in Partnerländern. Ihrer Bedeutung für die deutsche Gesellschaft wurde insofern Rechnung getragen, als die Evaluierung Erkenntnisse über Formen des Engagements und den Verbleib von zurückgekehrten EHs liefert.

Die Erfassung der Wirkungen von EHs in Partnerländern und damit auch in unterschiedlichen Kontexten und Einsatzkonstellationen, die Erarbeitung von Faktoren für den Erfolg oder Misserfolg der EH-Vermittlungen sowie die Erklärung der Wirkungsweise von EHs bildeten dementsprechend den primären Zweck der Evaluierung. Die Ermittlung unterschiedlicher Wirkungsfelder und Wirkungsarten von zurückgekehrten EHs in Deutschland sowie ihre berufliche Reintegration bildeten einen nachgeordneten Zweck der Evaluierung. Empfehlungen auf Grundlage der Evaluierungsergebnisse sollen einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Instruments „EH“ leisten, indem die Ergebnisse zum Einsatz von EHs in Partnerländern und zum Engagement von Rückkehrerinnen und Rückkehrern in Deutschland in den Prozess der weiteren konzeptionellen Entwicklung des Instruments eingespeist werden.

1.1.2 Evaluierungsgegenstand

Die Untersuchungseinheiten der Evaluierung waren EHs, die im Rahmen des ED nach dem EhfG entsandt wurden. Obwohl Fachkräfte, die im Rahmen des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) ausreisen, ebenfalls nach dem EhfG vermittelt werden, wurden diese im Zuge der Evaluierung nicht untersucht, da ihre Wirksamkeit bereits 2011 evaluiert wurde (Paffenholz et al., 2011). Ausgeschlossen wurden außerdem Fachkräfte, deren Vertrag an den ED angelehnt war, die aber keine staatliche (Teil-) Finanzierung erhielten. Auch Nachwuchsprogramme waren nur dann Teil der Untersuchung, sofern die darin vermittelten Fachkräfte über einen Vertrag nach dem EhfG verfügten.

Dementsprechend wurde kein systematischer Vergleich mit anderen Personalvermittlungsinstrumenten durchgeführt.

Stattdessen lag der Fokus dieser Evaluierung darauf, die Diversität des Instruments zu erfassen und einen Binnenvergleich verschiedener Einsatzkonstellationen durchzuführen. Eine vergleichende Perspektive auf die verschiedenen Instrumente der deutschen staatlichen EZ wird die Anfang 2016 erscheinende DEval-Evaluierung zu den TZ-Instrumenten einnehmen.

Der zeitliche Fokus der Evaluierung lag ursprünglich auf dem Zeitraum von 2000 bis 2012. Faktisch konnten aber Daten und Informationen bis einschließlich 2014 erhoben werden. Der Untersuchungszeitraum verlängerte sich dementsprechend auf insgesamt 15 Jahre.

Die zeitliche Eingrenzung hatte methodische wie pragmatische Gründe: Zum Ersten standen erst ungefähr ab 2000 verlässliche, computergestützte Informationen über den Einsatz von EHs zur Verfügung. Zum Zweiten wurde begründet angenommen, dass frühere EH-Einsätze aufgrund des Mangels an auskunftsfähigen Personen vor Ort empirisch nicht untersucht werden konnten.

1.1.3 Evaluierungsfragen

Wie eingangs dargestellt, lassen sich die Evaluierungsfragen nach den Wirkungsbereichen von EHs differenzieren. Dem Fokus der Evaluierung entsprechend, beziehen sich die Fragen überwiegend auf Wirksamkeitsaspekte von EHs in Partnerländern. Sie sind den fünf zentralen Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD-DAC), ergänzt um die Kriterien „Komplementarität“, „Kohärenz“ und „Koordination“ des BMZ, zugeordnet. Im Folgenden sind die sieben Leitfragen der Evaluierung aufgeführt:

1. Wie relevant ist das Instrument der Entsendung von EHs vor dem Hintergrund veränderter lokaler, nationaler und internationaler Rahmenbedingungen?
2. Welchen Beitrag leisten EHs ausgehend von der Partnervereinbarung zwischen dem Träger des ED und der Partnerorganisation zur Erreichung der Ziele der Partnerorganisation? Welchen Beitrag leistet der Einsatz von EH zur Befähigung der Partnerorganisationen für eine effektivere Arbeit mit der Zielgruppe?

3. Was sind die Erfolgs- und Misserfolgskriterien des Einsatzes von EHs?
4. Wie ist der Einsatz von EHs unter Effizienzgesichtspunkten zu bewerten?
5. Welchen Beitrag leistet der Einsatz von EHs zur Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Wirkungen?
6. Inwieweit sind die durch den Einsatz von EHs erzielten Wirkungen als dauerhaft einzuschätzen?
7. Inwieweit sind die verschiedenen Einsatzformen des Instruments der Vermittlung von EHs und anderer Instrumente der Personalentsendung innerhalb von Programmen der GIZ aufeinander abgestimmt?

Die detaillierten Evaluierungsfragen werden in der Evaluierungsmatrix dargestellt (vgl. Anhang 6). Sie wurden durch Bewertungskriterien operationalisiert und jeweils mit Angaben zu Indikatoren, Datenquellen und Erhebungsmethoden hinterlegt.

Die Untersuchung der Rolle von zurückgekehrten EHs in Deutschland wurde nicht entlang der Evaluierungskriterien des OECD-DAC strukturiert, da keine Wirkungsevaluierung dieses Bereichs vorgesehen war. Stattdessen standen die beiden folgenden Leitfragen im Zentrum der Untersuchung:

- Inwiefern gelingt EHs die berufliche Reintegration nach ihrer Rückkehr?
- Über welche Formen und mit welcher Wirksamkeit engagieren sich Rückkehrerinnen und Rückkehrer gesellschaftlich?

Während bei der Untersuchung der beruflichen Reintegration v. a. die Beschreibung des beruflichen Wiedereinstiegs und die Identifikation von Einflussfaktoren auf diesen Prozess im Mittelpunkt standen, ging es bei der Analyse des gesellschaftlichen Engagements um das Identifizieren zentraler Formen des Engagements von ehemaligen EHs sowie um die diesbezüglichen förderlichen und hemmenden Faktoren. Außerdem wurde die Wirksamkeitseinschätzung aus Sicht der ehemaligen EHs untersucht.

1.2

Theorie des Wandels und methodisches Vorgehen

1.2.1 Theorie des Wandels: Wirkungslogik von EHs

Zur Umsetzung des DEval-Arbeitsprinzips der Bedarfsorientierung und um die Nutzbarkeit der Evaluierungsergebnisse zu gewährleisten, wurde das Vorgehen der Evaluierung am Ansatz der *Utilisation-Focused Evaluation* ausgerichtet.⁹ Nutzerinnen und Nutzer der Evaluierung sind das BMZ als Ideengeber der Evaluierung und die sechs Träger des ED, die EHs im Rahmen des ED in Partnerländer vermitteln und deren Vertreterinnen und Vertreter gemeinsam die Referenzgruppe bildeten. Die Referenzgruppe spielte eine bedeutsame Rolle mit Blick auf die fachliche Qualität und die Nutzung der Ergebnisse der Evaluierung. Die Mitglieder unterstützten das Evaluierungsteam während des gesamten Prozesses, standen für Auskünfte inklusive der Vermittlung von Kontakten zur Verfügung, stellten die erforderlichen Daten und Dokumente bereit und gewährleisteten, dass alle relevanten Stellen in ihren Organisationen informiert und einbezogen wurden. Darüber hinaus waren die Mitglieder aktiv an der Erstellung der Wirkungslogik für die Evaluierung beteiligt und kommentierten die im Rahmen der Evaluierung erstellten Dokumente und Erhebungsinstrumente.¹⁰

Für die Durchführung der Evaluierung wurde ein theoriebasierter Ansatz (siehe dazu Stern et al., 2012) gewählt. Dabei bildeten die expliziten und/oder impliziten Annahmen über die Wirkungen des Einsatzes von EHs den Ausgangspunkt für die Entwicklung des Evaluierungsdesigns und der Analyse. Da zu Beginn der Evaluierung keine explizite Theorie über die Wirkungen des Einsatzes von EHs vorlag, wurde gemeinsam mit den Vertreterinnen und Vertretern der Träger eine entsprechende übergreifende Wirkungslogik erarbeitet. Zunächst wurde in persönlichen Gesprächen und durch die Analyse von Sekundärdokumenten für jeden einzelnen Träger des ED eine spezifische Wirkungslogik mit dem Ziel erstellt, die spezifischen Einsatzformen und die damit verbundenen Wirkungserwartungen explizit zu machen sowie wesentliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede der einzelnen

⁹ In der *Utilisation-Focused Evaluation* steht die Nutzbarkeit der Ergebnisse von Evaluierungen durch die Beteiligten im Vordergrund. Evaluierung wird dementsprechend so gestaltet, dass die avisierten Nutzerinnen und Nutzer der Evaluierungsergebnisse am Prozess der Evaluierung beteiligt werden und so die Möglichkeit haben, ihre Erkenntnisinteressen und Erwartungen an die Evaluierung einzubringen. Damit soll gewährleistet werden, dass sich die Beteiligten die Ergebnisse der Evaluierung zu eigen machen und Verantwortung für die Umsetzung von Empfehlungen übernehmen. S. dazu (Patton, 2008).

¹⁰ Ergänzt wird die Referenzgruppe durch Vertreterinnen und Vertreter des Arbeitskreises Lernen und Helfen in Übersee (AKLHÜ) und der Arbeitsgemeinschaft der Entwicklungsdienste (AGdD).

Organisationen herauszuarbeiten. Darauf aufbauend wurde eine trägerübergreifende Wirkungslogik erarbeitet und in einem Workshop mit allen Referenzgruppenmitgliedern validiert. Sie betont die Gemeinsamkeiten bei der Entsendung von EHs durch die verschiedenen Träger des ED.

Box 1: Definition „Theorie des Wandels“ und „Wirkungslogik“

In der Evaluierungsforschung existiert eine Reihe von Begriffen, um die Wirkungsweise des Untersuchungsgegenstandes theoretisch zu umschreiben. „Programmtheorie“, „Theorie des Wandels“ bzw. „Theory of Change“, „Programmlogik“, „Logical Framework“, „Wirkungslogik“, „Wirkungsketten“ oder „Wirkungsgefüge“ werden dabei in Evaluierungen oft synonym verwendet (Donaldson und Lipsey, 2007). Da diese Termini von unterschiedlichen Autoren unterschiedlich definiert werden, wird für die vorliegende Evaluierung in Anlehnung an Astbury und Leeuw (2010) zwischen der die Wirkungsweisen erklärenden Theorie des Untersuchungsgegenstandes und dessen graphischer Darstellung unterschieden.

In der Literatur wird meist „Programmtheorie“ (*Program Theory*) als Oberbegriff für die theoretische Beschreibung der Wirkungsweise verwendet. Um Verwechslungen mit Programmen der deutschen bilateralen EZ in Partnerländern zu vermeiden, findet in der vorliegenden Evaluierung stattdessen der Terminus „Theorie des Wandels“ als Oberbegriff Anwendung.¹¹

Unter „Theorie des Wandels“ wird hier folglich die Gesamtheit der ausformulierten, impliziten und expliziten Wirkungshypothesen verstanden, die der Wirkungslogik zugrunde liegen und die kausale Zusammenhänge zwischen Inputs, Aktivitäten, Outputs und Outcomes theoretisch erklären. Dies entspricht weitestgehend dem Begriff „Programmtheorie“ von Chen (2015).

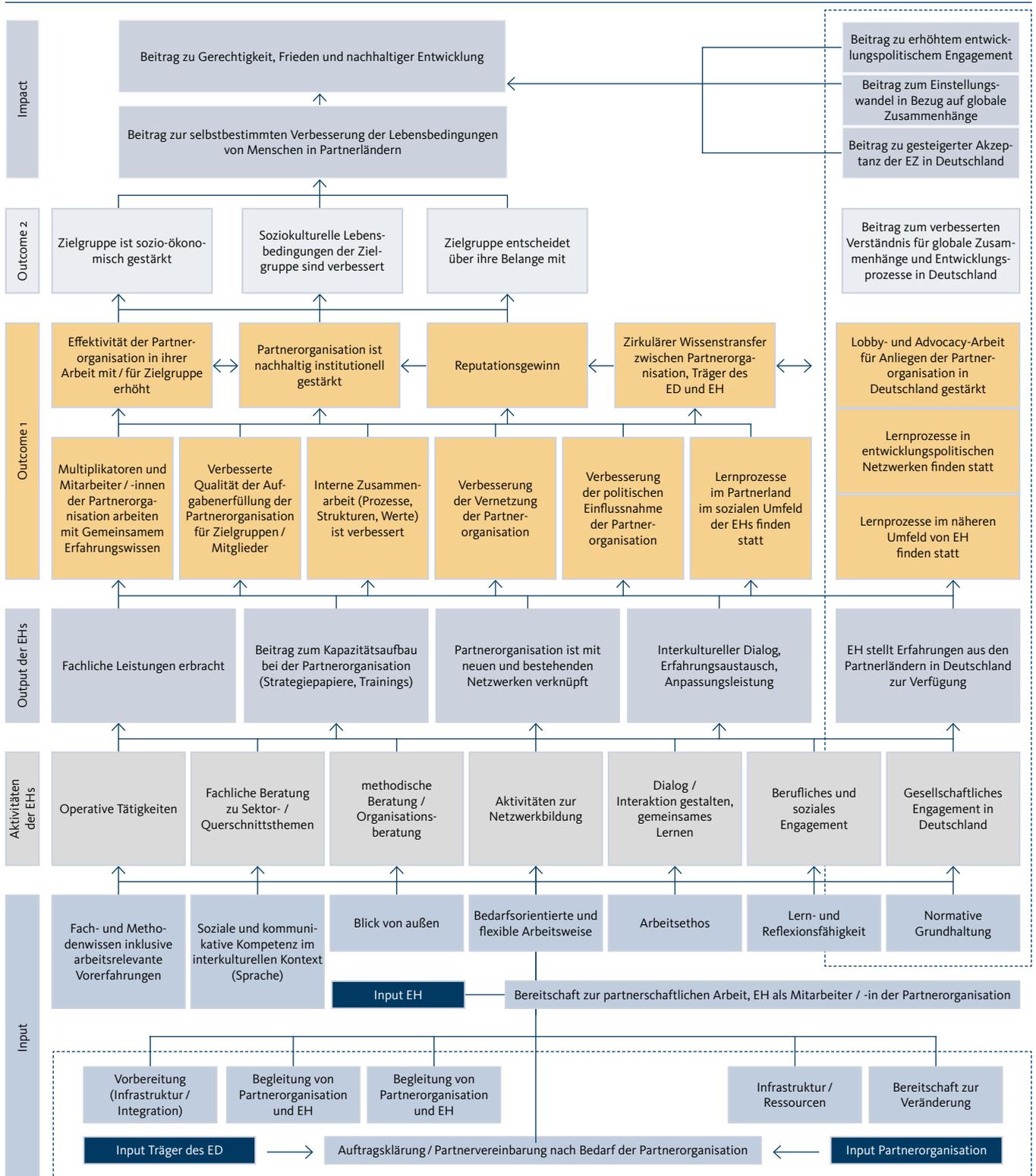
Die gemeinsame Wirkungslogik erfasst die Wirkungen des Einsatzes von EHs in Partnerländern ebenso wie die Wirkungen des gesellschaftlichen Engagements in Deutschland aus der Sichtweise der Träger des ED. Beide Wirkungsbereiche sind eng aufeinander bezogen, da das gesellschaftliche Engagement von zurückgekehrten EHs auf den Einsatz erfahrungen aufbaut. Die Wirkungslogik bildet ausdrücklich gegenseitige Beeinflussungsfaktoren zwischen den einzelnen Wirkungsfeldern und in alle Richtungen ab und trägt damit dem ganzheitlichen Ansatz bei der Vermittlung von EHs Rechnung. So baut z. B. die Erbringung fachlicher Leistungen nicht nur auf rein operativen Tätigkeiten auf, sondern ebenso auf Dialog und Interaktion zwischen EHs und den Mitarbeitenden der Partnerorganisation.

Dennoch lässt sich der Wirkungsbereich von EHs im Partnerland anhand zweier zentraler Wirkungsstränge strukturieren. Indem EHs Beiträge zum Kapazitätsaufbau leisten, tragen sie erstens dazu bei, dass das daraus resultierende Gemeinsame Erfahrungswissen und die verbesserte Qualität der Aufgabenerfüllung der Partnerorganisation für ihre Zielgruppen im weiteren Verlauf zur Erhöhung der Effektivität der Partnerorganisation in ihrer Arbeit mit den Zielgruppen führen. Die Beiträge zum Kapazitätsaufbau und das daraus resultierende Gemeinsame Erfahrungswissen führen zweitens dazu, dass die Zusammenarbeit innerhalb der Partnerorganisation verbessert wird und diese in der Folge nachhaltig institutionell gestärkt ist. Beide Wirkungsstränge betonen die Stärkung unterschiedlicher Aspekte der Partnerorganisation und bilden dementsprechend die erste Wirkungsebene von EHs, die in der Wirkungslogik als Outcome-Ebene 1 beschrieben wird. Die Zielgruppen der Partnerorganisation, die die zweite Wirkungsebene von EHs bilden (Outcome 2), werden von EHs v. a. indirekt gestärkt, indem über beide Wirkungsstränge zur Stärkung der Partnerorganisation beigetragen wird.¹² Findet eine Verbreitung und/oder Verstetigung der indirekten Wirkungen über die Zielgruppe der Partnerorganisation hinaus statt, so wird dies hier als *Impact* beschrieben.

¹¹ Manche Autoren sehen die „Theorie des Wandels“ allerdings als einen Unterbegriff der Programmtheorie. Für Funnell und Rogers (2011) besteht bspw. die Programmtheorie aus einer oder mehreren Theorien des Wandels, die jeweils einen zentralen Wirkmechanismus beschreiben, und einer Theorie des Handelns, die die Aktivitäten von Programmen und ihre Durchführung beschreibt.

¹² Diese duale Struktur der Wirkungen von EHs, in der direkte Wirkungen in der Partnerorganisation und indirekte Wirkungen bei der Zielgruppe verortet werden, findet sich auch in bestehenden Arbeiten zur Wirkungsweise von EHs bzw. vergleichbarer Fachkräfte. S. dazu Grundmann et al. (2005) und Paffenholz et al. (2011).

Abbildung 1: Wirkungslogik von EHs



Im Folgenden werden die gemeinsam mit der Referenzgruppe entwickelten theoretischen Annahmen, die im Zuge der Evaluierung empirisch untersucht wurden, näher dargestellt.

1.2.1.1 Wirkungsbereich Partnerland

Input

Ausgangspunkt für die Entsendung von EHs ist ein klar definierter Bedarf der Partnerorganisation. Dabei wird angenommen, dass der von der Partnerorganisation formulierte Bedarf auch dem tatsächlichen entwicklungspolitischen Bedarf im Partnerland entspricht und eine hohe Relevanz für die Zielgruppen gegeben ist. Die Bereitschaft zur partnerschaftlichen Arbeit und das Rollenverständnis von EHs als Mitarbeitende der Partnerorganisation bilden einen gemeinsamen Input der Träger des ED, der Partnerorganisation und der EHs. Das Kriterium der partnerschaftlichen Arbeit ergibt sich u. a. aus dem gemeinsamen Verständnis des EH-Einsatzes als ED. Neben der Vorbereitung leistet der Träger des ED materielle und finanzielle Inputs. Hier gibt es große Unterschiede zwischen einzelnen Trägern; die Spannweite reicht von einer grundsätzlichen Kopplung des EH-Einsatzes an eine finanzielle Förderung bis hin zur strikten Trennung von personeller und finanzieller Förderung.

Der Input der Partnerorganisation umfasst die Bereitschaft zur Veränderung, also das Einverständnis, sich auf den Blick von außen einzulassen und gemeinsam vereinbarte Ziele umzusetzen. Die Partnerorganisation stellt darüber hinaus die für den Einsatz notwendige Infrastruktur und die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung.

EHs zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht nur ihre fachlich-methodischen Kompetenzen beratend in die Partnerorganisation einbringen, sondern diese durch ihre sozialen und kommunikativen Fähigkeiten an die interkulturellen Kontexte ihres Arbeitsumfeldes anpassen können. Ihr Blick von außen hilft EHs, neue, innovative Lösungen für festgefahrene Probleme zu finden. Da sie nicht in lokale kulturelle Strukturen eingebunden sind, können sie leichter die Aufmerksamkeit auf kritische Punkte lenken und so Veränderungen innerhalb der Partnerorganisation anstoßen und begleiten. Ihre Arbeit auf Augenhöhe

mit Kolleginnen und Kollegen in der Partnerorganisation beruht auf einer ausgeprägten normativen Grundhaltung¹³ sowie ihrer Lern- und Reflexionsfähigkeit, die sie befähigen, sich auf ihre soziale Umwelt einzulassen und ihr Fachwissen an die lokalen Gegebenheiten angepasst einzubringen. Indem sie bedarfsorientiert und flexibel arbeiten, können sie sich auf die spezifischen Kontextbedingungen des Einsatzes einstellen.

Aktivitäten und Output

Durch ein breites Spektrum von Aktivitäten, in denen sich ihre anwendungsbezogene Beratung spiegelt, tragen EHs dazu bei, dass Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sowie Mitarbeitende der Partnerorganisation mit Gemeinsamen Erfahrungswissen arbeiten. Zudem leisten sie einen Beitrag zur qualitativ verbesserten Aufgabenerfüllung der Partnerorganisation für ihre Zielgruppen und/oder Mitglieder, damit kurz- und langfristige Wirkungen auf Zielgruppenebene besser erreicht werden können. Das Wechselspiel unterschiedlicher erbrachter Leistungen führt dazu, dass die Vernetzung der Partnerorganisation verbessert ist. Hier wird angenommen, dass die Teilnahme an neuen und bestehenden Netzwerken zur Kapazitätssteigerung beigetragen hat. Dadurch sowie durch erbrachte Beratungsleistungen tragen EHs außerdem dazu bei, dass die politische Einflussnahme der Partnerorganisation zunimmt.

EHs leisten ebenfalls einen Beitrag zur Verbesserung der internen Zusammenarbeit der Partnerorganisation. Dies beinhaltet nicht nur die (Arbeits-)Prozesse und (Organisations-)Strukturen, sondern auch die Werte, auf deren Grundlage die Zusammenarbeit stattfindet. Schließlich leisten EHs einen Beitrag zu Lernprozessen, die in ihrem sozialen Umfeld stattfinden. Durch die Partnerschaftlichkeit der Interaktion von EHs auch in ihrer Freizeit können Freunde und Freundinnen, Bekannte oder Nachbarn und Nachbarinnen Vorurteile abbauen; es wird Verständnis für das „andere“ geschaffen und Prozesse der Selbstreflexion werden angestoßen.

Outcome 1

Durch alle angesprochenen Wirkungen, zu denen EHs unmittelbar einen Beitrag leisten, wird auf der Outcome-Ebene 1 die Effektivität von Partnerorganisationen in ihrer Arbeit mit und für die Zielgruppe erhöht. Dem unterliegen die Annahmen,

¹³ Wertebasiertes Handeln umfasst Faktoren wie gesellschaftliches Engagement, Solidarität, Toleranz, Partnerschaftlichkeit, den Einsatz für Gerechtigkeit und Frieden sowie die Orientierung an Menschenrechten, Chancengleichheit und politischer Teilhabe.

dass die Breitenwirksamkeit der Aktivitäten der Partnerorganisationen erhöht ist; dass Synergieeffekte aus den Netzwerken für die Leistungserbringung der Partnerorganisationen genutzt werden; dass das Verhältnis von Aufwand und Ertrag sich verbessert hat; und dass die Qualität und Nachhaltigkeit der Zusammenarbeit von Partnerorganisationen und Zielgruppe verbessert sind. EHs leisten außerdem einen Beitrag zur nachhaltigen institutionellen Stärkung der Partnerorganisationen. Dabei wird angenommen, dass institutionelle Veränderungen von allen Mitarbeitenden der Partnerorganisationen gelebt werden, internes Wissensmanagement sowie die Vernetzung der Partnerorganisationen verbessert sind und sich deren finanzielle Eigenständigkeit (auch durch Diversifizierung der Finanzierungsquellen) erhöht.

Outcome 2

Über ihren Beitrag zur nachhaltigen institutionellen Stärkung von Partnerorganisationen und die Erhöhung ihrer Effektivität können EHs auf Outcome-Ebene 2 einen Beitrag zur sozio-ökonomischen Stärkung der Zielgruppe leisten. Dies kann in unterschiedlichen Bereichen stattfinden und sich bspw. im verbesserten Zugang zu Ressourcen, in der Erhöhung von Einkommen, in der Zunahme der Ernährungssicherheit oder der Verbesserung der Gesundheitssituation niederschlagen.

Analog dazu tragen EHs auch dazu bei, die soziokulturellen Lebensbedingungen der Zielgruppen zu verbessern. Dies umfasst z. B. die Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten durch bessere Bildung, die Erhöhung von Gendergerechtigkeit, ein nachhaltigeres Ressourcenmanagement, eine größere Generationengerechtigkeit oder den verbesserten Zugang zu Trinkwasser.

Schlussendlich leisten EHs auch einen Beitrag dazu, dass die Zielgruppe vermehrt über ihre eigenen Belange mitentscheidet. Um dies zu fördern, können Partnerorganisationen bspw. Verbesserungen in Bezug auf Empowerment, Dezentralisierung und den Zugang zu Informationen bewirken. Eine Einbindung von EHs in Programme der bilateralen staatlichen EZ kann sich dabei förderlich auswirken, da hier die Arbeit von EHs im Rahmen des Mehrebenenansatzes erfolgt, wodurch sich zusätzliche Wirkungsmöglichkeiten und Synergieeffekte ergeben.

Impact

Auf der Ebene der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird ein plausibler Zusammenhang von sozio-ökonomischer, soziokultureller und politischer Stärkung der Zielgruppen durch Partnerorganisationen als Beitrag zur selbstbestimmten Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen in Partnerländern hergestellt. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die drei Wirkungsbereiche essentieller Bestandteil der nachhaltigen Befähigung von Menschen sind, ihre Lebensumstände selbstbestimmt zu verbessern.¹⁴

Wirkmechanismen

Neben der Fokussierung auf bestimmte Wirkungsstränge wurde bei dieser Evaluierung besonderes Augenmerk auf die Untersuchung von Wirkmechanismen gelegt. Wirkmechanismen sind theoretisch fundierte Annahmen darüber, unter welchen Bedingungen Wirkungen auf unterschiedlichen Ebenen eintreten (ausführlicher dazu Kapitel 1.2.2). Da sie theoretische Annahmen über den Zusammenhang zweier Elemente der Wirkungslogik darstellen und häufig einen recht komplexen Charakter haben, werden sie in der graphischen Darstellung der Wirkungslogik nicht explizit abgebildet. Aus den zentralen Wirkungsannahmen, die in bilateralen Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der ED identifiziert wurden, konnten vier übergeordnete soziale Wirkmechanismen beim Einsatz von EHs abgeleitet werden: „Vertrauen“, „Ownership“, „Empowerment“ und „produktive Fremdheit“. Im Zuge der empirischen Analysen der Fallstudien – insbesondere in der Pilotfallstudie – wurde mit der „Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen“ ein zusätzlicher Mechanismus aufgenommen. Dieser ist abgrenzbar und zentral für die Wirkungen von EHs, verfügt aber über viele Wechselbeziehungen zu den anderen Mechanismen.

Soziale Mechanismen manifestieren sich auf unterschiedlichen Ebenen der Wirkungslogik in unterschiedlicher Form. Der Aufbau des Gemeinsamen Erfahrungswissens wird v. a. anhand von *Handlungsmechanismen* erklärt, da vornehmlich Veränderungen des sozialen Handelns von einzelnen Individuen beobachtbar sind und die unmittelbare Beziehung von EHs zu direkten Kolleginnen bzw. Kollegen im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses steht. Ownership und Vertrauen bilden

¹⁴ S. dazu die Unterscheidung von Fähigkeiten (*functionings*) und Verwirklichungschancen (*capabilities*) bei Sen (1999).

dafür die Grundlage, da beide ermöglichenden und später verstärkenden Charakter für das Entstehen Gemeinsamen Erfahrungswissens haben. Der Prozess, in dem Gemeinsames Erfahrungswissen aufgebaut wird, stärkt wiederum das Vertrauensverhältnis zwischen EHs und anderen Mitarbeitenden der Partnerorganisation. Der Mechanismus „Empowerment“ von Mitarbeitenden der Partnerorganisation und des/der EH selbst ist zunächst ebenfalls potentiell Ergebnis der Entstehung Gemeinsamen Erfahrungswissens (v. a. kognitiv und perceptionell). Er ist in der Folge aber zudem konstitutiv für dessen Nutzung und verstärkt dann wiederum die Ownership bei Mitarbeitenden der Partnerorganisation.

Die Art des Gemeinsamen Erfahrungswissens als etwas Neues und Innovatives geht auf den Mechanismus „produktive Fremdheit“ zurück. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass EHs durch ihren Blick von außen neue, innovative Problemlösungen für ihre Partnerorganisation liefern können und dadurch einen Beitrag zum Kapazitätsaufbau von Mitarbeitenden der Partnerorganisation leisten. Da sie gleichzeitig als außenstehende Personen weniger stark den lokalen kulturellen und sozialen Verpflichtungen bzw. Praktiken unterliegen, können sie strukturelle Missstände oder problematische Arbeitsprozesse eher thematisieren, als dies lokalen Mitarbeitenden möglich ist.

Strukturbildung und Verstetigung der Wirkungen von EHs auf einer organisationsübergreifenden Ebene werden anhand von Transformationsmechanismen erklärt. So wird angenommen, dass es für die Stärkung der Partnerorganisation förderlich ist, wenn die Mitarbeitenden insgesamt ein generalisiertes Vertrauen aufweisen. Die Nutzung und Weiterentwicklung von Gemeinsamen Erfahrungswissen stärkt außerdem die Ownership aller Mitarbeitenden der Partnerorganisation für die Ziele des EH-Einsatzes und führt so zu einer verbesserten Qualität der Aufgabenerfüllung. Gleichzeitig wird so auch die Ownership für die Veränderung von Prozessen und Strukturen in der Partnerorganisation gestärkt, wodurch die interne Zusammenarbeit verbessert und institutionelle Veränderungen von den Mitarbeitenden gelebt werden. Die gesteigerte Wahrnehmung der eigenen Fähigkeiten und der Wissenszuwachs gehen mit relationalem Empowerment und einer stärkeren Anerkennung durch andere einher und tragen

ebenfalls zu einer verbesserten internen Zusammenarbeit sowie einer institutionellen Stärkung der Partnerorganisation bei.

Betrachtet man EHs mit der spezifischen Einsatzkonstellation, formal und/oder inhaltlich in bilaterale staatliche EZ-Programme integriert zu sein, so zeichnen sie sich durch eine ganze Reihe von Unterschieden aus, die sich in besonders starken Ausprägungen von Wirkungsannahmen darstellen lassen. Die Annahmen zur Wirkungsweise von EHs, deren Plätze in bilaterale staatliche Programme der EZ eingebunden sind, unterschieden sich aber zu Beginn der Evaluierung nicht, sodass für sie keine eigenständige Wirkungslogik erstellt wurde.

Formal und/oder inhaltlich integrierte EHs können potentiell auf einen größeren Input (materiell, finanziell und personell) vonseiten des Trägers des ED zurückgreifen. Zusätzlich dazu kann angenommen werden, dass Möglichkeiten sowohl zum Kapazitätsaufbau als auch zur Netzwerkbildung durch die Programmintegration verbessert werden. Im ungünstigsten Fall kann dies jedoch dazu führen, dass die Partnerorganisation einem ihr nicht angemessenen Veränderungstempo ausgesetzt wird. Es wird außerdem angenommen, dass ihre Voraussetzungen für partnerschaftliches Arbeiten ungünstiger sind, da EHs ihren Vorgesetzten in der Partnerorganisation disziplinarisch und fachlich nicht unterstellt sind. Der Programmbezug kann auch die Chancen einer bedarfsorientierten, flexiblen Arbeitsweise einschränken, da Partnerorganisationen möglicherweise nicht wie in der Einzelanbindung ihre Anliegen direkt zur Sprache bringen und entscheiden können.

Hinsichtlich der Wirkungen wird angenommen, dass die Programmintegration ein zusätzliches Potential für verbesserte Vernetzung ebenso wie für gesteigerte politische Einflussnahme mit sich bringt. Allerdings können die Vertrauensbildung oder das Entstehen von Ownership, also konstitutive Wirkmechanismen, durch externe Belastungen unterminiert werden und somit die Wirksamkeit von EHs erschweren. Es wird zudem angenommen, dass die Stärkung der Zielgruppe (Outcome-Ebene 2) durch die Programmintegration grundsätzlich erleichtert wird, weil sie durch die formale Einbindung in übergeordnete Zielsysteme bereits bei der Konzipierung von

EH-Plätzen angelegt ist. Dementsprechend wird angenommen, dass mit der größeren Reichweite von EZ-Vorhaben ein erhöhtes Potential für den Impact-Bereich einhergeht.

1.2.1.2 Wirkungsbereich Deutschland

Neben dem Wirkungsbereich von EHs im Partnerland, der im Fokus dieser Evaluierung steht, wird zurückgekehrten EHs programmatisch eine besondere Rolle innerhalb der deutschen Gesellschaft zugesprochen.¹⁵ Die für den Wirkungsbereich Deutschland identifizierten Wirkungsfelder sowie die dahinter liegenden Annahmen sind in der Wirkungslogik entsprechend aufgeführt. Da zu diesem Wirkungsbereich bislang nur sehr wenige Erkenntnisse vorliegen und dies auch kein Schwerpunkt der Evaluierung war, wurde dieser Teil der Wirkungslogik allerdings weniger intensiv bearbeitet. Dies betrifft insbesondere die Annahmen zur Entstehung höher aggregierter Wirkungen auf der Outcome-Ebene sowie im Impact-Bereich.

Input

EHs bringen aus ihren Einsätzen Erfahrungswissen mit, das sie im Rahmen von ehrenamtlichen oder beruflichen Tätigkeiten anderen Menschen zugänglich machen. Dabei besteht die Annahme, dass die zurückgekehrten EHs ihre Erfahrungen aus dem Einsatz im Partnerland reflektiert und positiv verarbeitet haben und über einen Zugang verfügen, ihr Wissen in die deutsche Gesellschaft einzubringen.

Die Träger des ED unterstützen die Rückkehrerinnen und Rückkehrer bei der beruflichen und sozialen Integration in Deutschland, fördern deren Vernetzung und informieren über Möglichkeiten des gesellschaftlichen Engagements. Es wird angenommen, dass durch diese Leistungen die Arbeit und das Erfahrungswissen von zurückgekehrten EHs gezielt in Wert gesetzt und ihr gesellschaftliches Engagement gefördert wird.

Aktivitäten und Output

Es wird angenommen, dass sich EHs nach ihrer Rückkehr in Deutschland engagieren, indem sie ihr Erfahrungswissen und ihre entwicklungspolitischen Kompetenzen an spezifische Zielgruppen weitergeben. Dies kann durch ehrenamtliches Engagement erfolgen oder auch im Rahmen von beruflichen

Tätigkeiten. Eine Voraussetzung dafür ist, dass zurückgekehrte EHs über für andere nutzbares Erfahrungswissen verfügen, dieses konstruktiv verarbeiten und motiviert sind, ihr Wissen im Rahmen ihrer freiwilligen oder beruflichen Tätigkeit einzubringen. Dabei besteht die Annahme, dass EHs als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren fungieren und ihre Erfahrungen innerhalb ihres Umfeldes zur Verfügung stellen.

Outcome

Indem zurückgekehrte EHs ihre Erfahrungen reflektieren und weitergeben, finden zunächst Lernprozesse in ihrem näheren Umfeld statt. Darüber hinaus sind EHs neben ihrem direkten privaten und beruflichen Umfeld in breitere entwicklungspolitische Netzwerke eingebunden, in die sie ihre Erfahrungen einbringen und im Rahmen derer sie diese an Multiplikatorinnen und Multiplikatoren weitergeben können. Rückkehrerinnen und Rückkehrer tragen damit zu Lernprozessen in entwicklungspolitischen Netzwerken bei. Sie leisten auch einen Beitrag zur Lobby- und Advocacy-Arbeit für Anliegen ihrer Partnerorganisation sowie für übergeordnete entwicklungspolitische Themen, zu denen sie im Zuge ihres Einsatzes Erfahrungswissen sammeln konnten. Im Rahmen des zirkulären Wissenstransfers fördern sie schließlich den Austausch zwischen Menschen in Deutschland und in den Partnerländern auf unterschiedlichen Ebenen. Auf gesellschaftlicher Ebene leisten EHs nach ihrer Rückkehr einen Beitrag zu einem gesteigerten Bewusstsein im Hinblick auf globale Zusammenhänge und nachhaltige Entwicklung bei Menschen in Deutschland und in den Partnerländern.

Impact

Durch die Einbindung lokaler Erfahrungen in einen globalen Kontext leisten Rückkehrerinnen und Rückkehrer somit einen Beitrag zu einem differenzierten Bild im Hinblick auf entwicklungspolitisch relevante Themen und globale Zusammenhänge, was längerfristig zu einem Einstellungswandel in der deutschen Gesellschaft führt.

1.2.2 Methodologische Herangehensweise

Für die Untersuchung des kausalen Zusammenhangs zwischen den EH-Einsätzen und ihren potentiellen Wirkungen wurde

¹⁵ Diese Rolle ist bereits in der Konzeption des Instruments „Vermittlung von EHs“, wie sie sich u. a. im EhfG manifestiert, beschrieben worden, indem es sich um einen zeitlich befristeten Einsatz von Fachkräften handelt (s. Kapitel 1.4).

ein Evaluierungsdesign angewandt, das es erlaubte, den Beitrag der Tätigkeit von EHs zu Wirkungen zu erfassen. Um zu ermitteln, wie der Beitrag von EHs zu Wirkungen erfolgt, lag bei der Analyse innerhalb einzelner Fälle (hier: EH-Plätze) der Fokus auf der Untersuchung von kausalen Mechanismen der Wirkung von EHs (s. Kapitel 1.2.1.1).¹⁶ Durch diesen mechanischen Erklärungsansatz wurde die kausale Blackbox, die zwischen der Intervention (hier: Beratung durch EHs) und der Wirkung (hier: Stärkung der Partnerorganisation) steht, geöffnet.¹⁷ Aus dem Vorhandensein eines Mechanismus, der den Wirkungszusammenhang zwischen der Intervention und der Wirkung erklärt, lässt sich schließen, dass die Wirkung auf die Intervention zurückgeführt werden kann. Gleichzeitig weist die Abwesenheit eines plausiblen Mechanismus darauf hin, dass kein kausaler Zusammenhang zwischen der Intervention und der Wirkung besteht (Hedström und Ylikoski, 2010).¹⁸ Dieses methodologische Vorgehen ermöglichte nicht nur die Analyse innerhalb einzelner Fälle, sondern diente auch der fallübergreifenden Prüfung, da Annahmen über die Ähnlichkeit von Mechanismen eine zentrale Rolle bei der Übertragung der Ergebnisse von einem Kontext in einen anderen spielen (Hedström und Ylikoski, 2010).

Die Untersuchung einzelner EH-Plätze im Rahmen von Fallstudien wurde mit einem statistisch-quantitativen Ansatz kombiniert, indem zwei Umfragen durchgeführt wurden, eine Onlinebefragung aller EHs, die im Zeitraum 2004–2012 mindestens einmal ausgereist waren, und eine telefonische Befragung einer bewussten Auswahl an Partnerorganisationen. Das Zusammenführen der verschiedenen Analyseelemente ermöglichte die Triangulation zwischen den Methoden und den Datenquellen für die Fragen zur Wirksamkeit von EHs in den Partnerländern (vgl. Flick, 2011).

Um die Ergebnisse der unterschiedlichen Methoden zu triangulieren, wurde eine Matrix erstellt, in der die Ergebnisse sowie die Aussagekraft der einzelnen Methode zu jeder Evaluierungsfrage festgehalten wurden. Die Ergebnisse der EH- und PO-Befragung ergänzten dabei die Fallstudienresultate. Anschließend wurden die einzelnen Ergebnisse synthetisiert. Um zu gewährleisten, dass es sich hierbei nicht um eine subjektive Interpretation handelt, wurden die einzeln erstellten Synthesen anschließend im Team besprochen und angepasst.

Da in den Fallstudien u. a. die kausalen Mechanismen detailliert untersucht wurden, konnten erste Ergebnisse aus der Pilotfallstudie dazu genutzt werden, die quantitative Analyse zu leiten. Durch die Analyse von multivariaten Mediatoren-Modellen (Hayes, 2013; Jose, 2013; Imai et al., 2011) konnten Mechanismen auch auf einer fallübergreifenden Ebene untersucht werden. Dabei wurden die Mechanismen als intervenierende Variablen in die Regressionsanalysen aufgenommen. Dies ermöglichte neben der Bestimmung direkter Effekte der unabhängigen Variablen auch die Erfassung der indirekten Effekte über die Mechanismen.¹⁹ Damit tragen die Ergebnisse der quantitativen Analyse dazu bei, die Ergebnisse zu Mechanismen zu generalisieren (s. Kapitel 2.2.1, Box 4, sowie Anhang 4).

Die Mechanismen-Perspektive bringt eine handlungstheoretische Sicht auf soziale Phänomene mit sich und wird dem Evaluierungsgegenstand daher besonders gerecht.²⁰ Die Analyse von Mechanismen ist gut geeignet, die Wirkungen der Tätigkeit von EHs sowohl auf Ebene der Mitarbeitenden der Partnerorganisation als auch auf struktureller Ebene und darüber hinaus zu erklären. Wie in der Beschreibung der Wirkungslogik dargestellt, sind die Wirkungen der konkreten

¹⁶ Diese Herangehensweise wird bspw. beim Process Tracing (Beach und Pedersen, 2013) angewandt. Oft liegt der Schwerpunkt dabei allerdings implizit oder explizit auf der Analyse innerhalb einzelner Fälle, um kausale Zusammenhänge sichtbar zu machen (Within-Case-Analyse). Da eine solche Herangehensweise eine sehr intensive Analyse von einzelnen Fällen vorsieht, wurde sie aufgrund der hohen Fallzahl in der vorliegenden Evaluierung nicht angewandt. Stattdessen wurde ein Ansatz gewählt, der eine weniger intensive Einzelfallanalyse beinhaltet.

¹⁷ Mechanismen sollen hier verstanden werden als „a plausible hypothesis, or set of hypotheses, that could be the explanation of social phenomenon, the explanation being in terms of interaction between individuals and other individuals, or between individuals and some social aggregate“ (Schelling 1998, zitiert nach Doreian, 2001). Dementsprechend können soziale Mechanismen als Teil von Theorien verstanden werden, die als Ganzes die Wirkungslogik einer Maßnahme oder Intervention ausformulieren und so zu einer Wirkungstheorie werden lassen (zur Unterscheidung von Program Logic und Program Theory siehe auch Astbury und Leeuw, 2010).

¹⁸ Diesem Ansatz liegt ein generatives Kausalitätsverständnis zugrunde (Stern et al., 2012). Das gängige Verständnis von Mechanismen als Bedingungen zeigt sich bspw. im Ansatz der Realist Evaluation (Pawson und Tilley, 1997), in dem Mechanismen gemeinsam mit dem Kontext, der sie auslöst, implizit als notwendige Teile hinreichender Bedingungen beschrieben werden (vgl. Mahoney, 2001).

¹⁹ In multivariaten Mediatoren-Modellen wird eine Variable als Indikator des postulierten Mechanismus als zusätzlicher Prädiktor in ein multivariates, lineares Regressionsmodell aufgenommen. Somit werden neben den direkten Einflüssen der erklärenden Variablen auch die indirekten, vermittelnden Effekte geschätzt. Dabei besitzt der Mediator einen intervenierenden oder prozessualen Charakter.

²⁰ Diese handlungstheoretische Sichtweise besteht darin, dass sozialer Wandel auf Basis des Handelns einzelner Akteure zwischen Agency und gesellschaftlicher Struktur verortet und erklärt wird (Pawson und Tilley, 1997).

Tätigkeiten von EHs nicht nur auf der Akteursebene spürbar, indem z. B. bestimmte Leistungen erbracht werden oder ein interkultureller Dialog stattfindet. Sie reichen potentiell auch auf die strukturelle Ebene der Partnerorganisation, dadurch dass etwa die interne Zusammenarbeit verbessert wird. Dies entspricht den unterschiedlichen Wirkungsebenen von EHs, wie sie in deren Wirkungslogik abgebildet werden.

Zur Analyse der Wirkmechanismen wird auf eine gängige Typologie von Mechanismen zurückgegriffen, bei der zwischen *Kontextmechanismen*, *Handlungsmechanismen* und *Transformationsmechanismen* unterschieden wird (s. dazu Hedström und Swedberg (1998) in Anlehnung an Colemans (1991) Makro-Mikro-Makro-Modell). *Kontextmechanismen*, die Rahmenbedingungen von sozialem Handeln thematisieren und die ermöglichenden oder verhindernden Charakter besitzen, umfassen bspw. normative Handlungsbedingungen, wie sie etwa in der Zugehörigkeit von Akteuren zu sozialen Gruppen oder ethnischen Gemeinschaften zum Ausdruck kommen. Mit *Handlungsmechanismen* werden soziale Phänomene durch den Bezug auf die Mikroebene, also bspw. einzelne Akteure oder deren Beziehungen zueinander, erklärt (im vorliegenden Fall etwa die Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen). Sie beschreiben den Handlungsradius individueller Akteure in ihrem Umfeld. *Transformationsmechanismen* wiederum erklären die Bildung von Strukturen durch individuelles Handeln, d. h., wie kollektives Handeln durch gemeinsame Identitäten entsteht (im vorliegenden Fall etwa die Nutzung von aggregiertem Gemeinsamem Erfahrungswissen).

Handlungs- und Transformationsmechanismen treten in der Wirkungslogik von EHs auf zwei unterschiedlichen Ebenen auf. Die Erklärung der Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen durch EHs und Mitarbeitende der Partnerorganisation als Wirkung der Aktivitäten von EHs (Outcome-Ebene 1a) findet v. a. anhand von Handlungsmechanismen statt, da es hier um die Veränderungen von individuellen Dispositionen und sozialem Handeln geht. Die Verbreiterung und Verfestigung dieser Veränderungen, z. B. im Sinne der institutionellen Stärkung der Partnerorganisation (Outcome-Ebene 1b), können dagegen v. a. durch Transformationsmechanismen erklärt werden. Hier

steht die Verstetigung der individuellen Veränderungen durch die Bildung von (gesellschaftlichen) Strukturen und Institutionen im Mittelpunkt.

1.2.3 Methodik der Evaluierung

Um valide und verlässliche Ergebnisse für alle Evaluierungsfragen zu erhalten, war der Einsatz von unterschiedlichen Erhebungs- und Analysemethoden notwendig. Fragen zum Stellenwert des Instruments „Vermittlung von EHs“ wurden im Rahmen einer Kontextanalyse beantwortet, die aus zwei Komponenten bestand: einer Analyse des spezifischen deutschen Kontexts sowie einer Betrachtung, in vergleichender Absicht, der Erfahrungen und Tendenzen mit dem Einsatz vergleichbarer Instrumente in anderen OECD-Ländern. Für beide Komponenten wurden Sekundärdokumente und -daten analysiert als auch qualitative Interviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt. Dabei wurden Letztere für den Kontext der deutschen EZ unter dem Gesichtspunkt ausgewählt, dass sie über einen möglichst langen Zeitraum mit dem Einsatz des Instruments vertraut waren, und das aus unterschiedlichen Perspektiven.

Um den Kern der Evaluierungsfragen, der sich auf die Wirksamkeit (Effektivität, Impact, Nachhaltigkeit und Effizienz) von EHs im Partnerland sowie die Relevanz des EH-Einsatzes für ihre Partnerorganisation bezieht, zu beantworten, wurde hauptsächlich auf die drei primären Erhebungs- und Analysemethoden – Fallstudienansatz und zwei Befragungen – zurückgegriffen. Eine Portfolioanalyse ergänzte die Ergebnisse. Diese beinhaltet bspw. Informationen zu den durchschnittlichen Kosten von EHs. Fragen zur Rolle von Rückkehrerinnen und Rückkehrern wurden durch Ergebnisse der Onlinebefragung ehemaliger EHs beantwortet.

1.2.3.1 Fallstudien

Die Fallstudien beinhalteten die empirische Untersuchung einzelner EH-Plätze in mehreren Ländern. Der Fokus hier lag also nicht auf der empirischen Untersuchung eines/einer EH, sondern eines EH-Platzes. Somit wurden Plätze, auf die mehrere EHs vermittelt wurden, insgesamt betrachtet und nicht nur die Wirksamkeit des/der letzten EH untersucht.

²¹ In Ergänzung dazu wurden Gespräche mit Expertinnen und Experten, u. a. ehemaligen EHs, geführt. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse flossen ebenfalls in die Erarbeitung der Wirkungslogik mit ein.

Wie in Kapitel 1.2.1 beschrieben, basierte die Entwicklung der *Theorie des Wandels* für das Instrument „Vermittlung von EHs“ hauptsächlich auf Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Träger des ED und ihren Erfahrungen, die sie in vielen Jahren der praktischen Umsetzung gemacht hatten.²¹ Um diese Erfahrungen empirisch auf ihre Plausibilität hin zu untersuchen, wurde eine Sequenzierung der Fallstudien vorgenommen, und es wurden zunächst EH-Plätze in einem Pilotland evaluiert. Dadurch konnte die Tragfähigkeit der Wirkungslogik und der dahinter liegenden Theorie des Wandels verifiziert werden.

Dieses Vorgehen hatte demnach einen theoriegestützten Charakter, der durch induktive Aspekte ergänzt wurde. Die explorativen Elemente einzelner Erhebungsinstrumente dienten dazu, losgelöst von der bereits erstellten Theorie zusätzliche Elemente identifizieren zu können, um dadurch zu verhindern, dass in zu starkem Maße Bestätigungen für die Theorie des Wandels gesucht wurden. Grundsätzlich wurden die Wirkungslogik und die dahinter liegenden Annahmen durch die Ergebnisse der Pilotfallstudien bestätigt. Darüber hinaus wurde die Bedeutung der *Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen* als zentraler Wirkmechanismus deutlich. Dieser wurde daher als zusätzlicher Mechanismus in die Theorie des Wandels aufgenommen.

Fallauswahl

Für die vorliegende Evaluierung wird ein EH-Platz als Fall verstanden. Sollten mehrere Personen nacheinander als EHs auf diesen Platz vermittelt worden sein, wurden sie und ihre Wirkungen insgesamt untersucht. Die Auswahl der Fälle wurde in einem zweistufigen Verfahren durchgeführt, bei dem Länder die erste Auswahlinheit und die konkreten EH-Plätze die darunterliegende Auswahlinheit bildeten. Die Auswahl fand auf Basis von Annahmen zu wirkmächtigen, unabhängigen Variablen statt, die aus der zuvor erstellten Wirkungslogik ermittelt wurden. Somit konnte gewährleistet werden, dass die Ergebnisse der Fallstudien für die typischen Einsatzformen von EHs generalisierbar sind. Dadurch, dass die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern der Fallstudien möglichst gering gehalten wurden, können die Ergebnisse auch auf ähnliche Länderkontexte übertragen werden.

Auf Länderebene fand die Auswahl auf Basis des sozioökonomischen Profils sowie der politischen Stabilität statt. Anhand des Human Development Index (HDI) sowie des Freedom-House-Index wurden nur Staaten ausgewählt, die als Least Developed Countries (LDC) gelten. Indem die Variation der Länder entsprechend ihren sozioökonomischen Rahmenbedingungen eingeschränkt wurde, konnte hier ein Differenzvergleich umgesetzt werden. Außerdem wurden keine Länder mit aktuellen Konflikten selektiert, wodurch die Unterschiede der untersuchten Länder weiter eingeschränkt wurden. Im Gegensatz dazu wurde die geographische Lage der Länder variiert, um den Einfluss der spezifischen soziokulturellen Kontexte und der Stärke der jeweiligen Zivilgesellschaft, die sich v. a. zwischen lateinamerikanischen und asiatischen respektive afrikanischen Staaten²² unterscheidet, zu erfassen (Konkordanzvergleich).

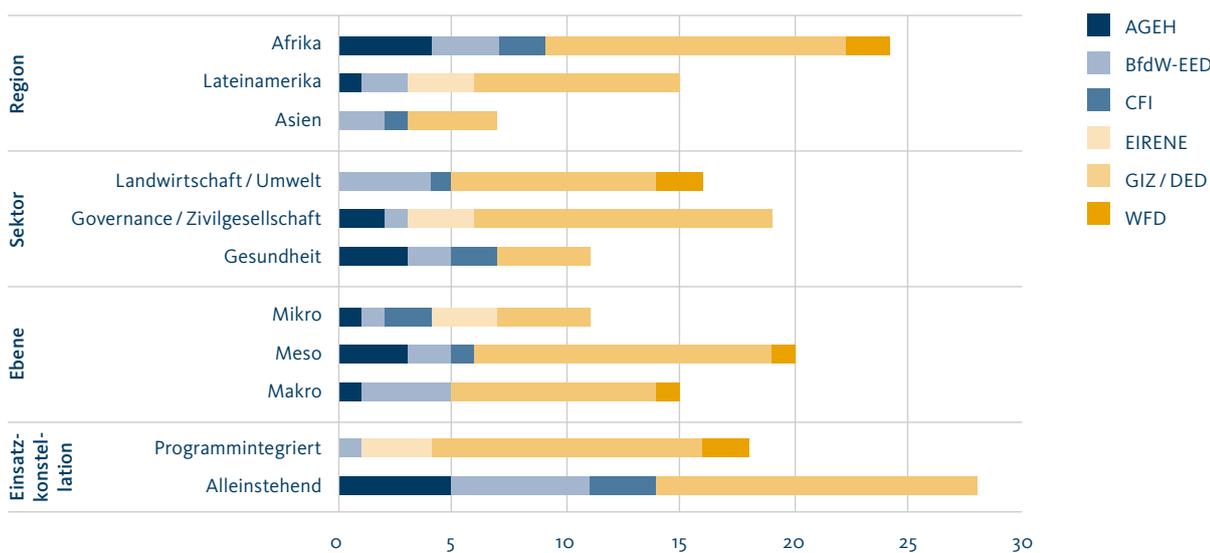
Bei der Fallauswahl spielten zudem pragmatische Gesichtspunkte, wie die Gesamtzahl der EHs im Untersuchungszeitraum (kritische Masse) und die Gesamtverteilung der Träger (Deckungsgrad), eine Rolle. So konnten v. a. „typische“ EH-Länder ausgewählt werden, die über eine kritische Masse an potentiellen Fällen verfügten. Gleichzeitig wurden über alle Fallstudienländer hinweg EH-Plätze sämtlicher Träger des ED in die Untersuchung einbezogen. Die Auswahl der Fälle innerhalb der Länder folgte einer sektoralen Schwerpunktsetzung, um mögliche entsprechende Einflüsse ermitteln zu können.

Mit den Bereichen Zivilgesellschaft/Demokratieförderung, Gesundheit und Landwirtschaft wurden drei Sektoren ausgewählt, die unterschiedliche Rahmenbedingungen für und Anforderungen an das Arbeiten von EHs stellen.²³ Es handelt sich dabei um Kernsektoren der EH-Tätigkeit im Untersuchungszeitraum (s. Kapitel 2.1.4). Daneben waren u. a. die Verteilungen nach Einsatzkonstellation, nach Dauer der Kooperation zwischen dem Träger und der Partnerorganisation, die sich in der Sequenz von EHs und der Vertragsdauer einzelner EHs äußerte, sowie nach Interventionsebenen für die Länderauswahl konstitutiv.

²² Der verwendete Begriff von Zivilgesellschaft lehnt sich dabei bewusst an ein Konzept von Zivilgesellschaft als gesellschaftlichem Überwacher der Regierung und als Schule der Demokratie an (Tocqueville, 1986; Putnam et al., 1994). Dieser Zivilgesellschaftsbegriff beinhaltet zwar eine gewisse Vereinfachung nach Standards des globalen Nordens, er hat aber den Vorteil einer klaren gedanklichen Ordnung.

²³ Diese Sektoren wurden bereits im Zuge der Pilotfallstudie als Auswahlkriterium der zu untersuchenden Fälle angewandt. Im Zuge dessen zeigte sich, dass die Rahmenbedingungen in diesen Sektoren so unterschiedlich sind, dass sie auch für die weiteren Fallstudien als Auswahlkriterium fungierten. S. ausführlich dazu Anhang 3.

Abbildung 2: Anzahl der untersuchten Fälle nach Sektor, Interventionsebene und Einsatzkonstellation



Unter Anwendung dieser Kriterien wurden EH-Plätze in 6 Fallstudienländern (Tansania, Kamerun, Simbabwe, Bolivien, Nicaragua, Kambodscha) ausgewählt.²⁴ Aufgrund des Ausschlusses der in Kamerun erstellten Fallstudie²⁵ wurden schlussendlich 46 Fälle in 5 Ländern in die Analyse aufgenommen, davon 24 in afrikanischen Ländern (11 in Simbabwe und 13 in Tansania), 15 in lateinamerikanischen Staaten (7 in Bolivien und 8 in Nicaragua) und 7 in einem asiatischen Land (Kambodscha). Wie außerdem aus der vorangehenden Abbildung hervorgeht, sind 19 der 46 untersuchten EH-Plätze im Sektor Governance/Zivilgesellschaft, 16 im Sektor Landwirtschaft/Umwelt und 11 im Bereich Gesundheit angesiedelt. Von diesen 46 Fällen wurden 28 alleinstehende EH-Plätze untersucht. 12 EH-Plätze waren in ein Programm der bilateralen staatlichen EZ und 6 in ein Programm der nichtstaatlichen EZ integriert (vgl. Abbildung 2).²⁶

20 Partnerorganisationen intervenierten auf der Meso-, 15 auf der Makro- und 11 auf der Mikroebene. EHs arbeiteten dann auf der Mikroebene, wenn ihre Partnerorganisation lokal

arbeitete. Meist interagierten diese EHs in Zusammenarbeit mit ihren direkten Kolleginnen und Kollegen mehr oder weniger direkt mit den Zielgruppen der Partnerorganisation. Die Mesoebene bezeichnet das Agieren der Partnerorganisation auf der Bezirks- oder Provinzebene; EHs arbeiteten hier häufig mit indirektem Zielgruppenbezug. Auf der Makroebene befanden sich Partnerorganisationen, die auf nationaler Ebene angesiedelt waren, aber nicht notwendigerweise auf dem gesamten nationalen Territorium intervenierten. EHs arbeiteten hier häufig ohne direkten Zielgruppenbezug.

Datenerhebung und -analyse

Die Erhebung und Analyse innerhalb der Fälle basiert auf einer Mehrzahl von Einzel- und Gruppeninterviews sowie der Analyse von Sekundärdokumenten und – sofern verfügbar – Sekundärdaten. Idealerweise bildete ein Gruppeninterview, das mit EHs sowie allen ihren relevanten Kolleginnen und Kollegen durchgeführt wurde, den Auftakt jeder Fallstudie. In diesem Setting wurde mit Elementen des Outcome-Harvestings (Wilson-Grau und Britt, 2012)

²⁴ Eine detaillierte Darstellung der Auswahl der Fallstudienländer findet sich im Anhang 3. Die Fälle in 2 Fallstudienländern (Tansania und Simbabwe) wurden von Mitgliedern des Evaluierungsteams, jene der verbleibenden 4 Fallstudienländer von externen Gutachtern untersucht.

²⁵ Mit der Durchführung der Fallstudien in Kamerun, Bolivien, Nicaragua und Kambodscha wurde ein externes Evaluierungsteam beauftragt. Aufgrund von qualitativen Mängeln, die nicht in Einklang zu bringen waren mit den Qualitätsstandards des DEval, musste die Fallstudie in Kamerun von der Analyse ausgeschlossen werden.

²⁶ Von den 12 Plätzen, die in staatliche Vorhaben der EZ integriert waren, wurden 5 nach der Fusion zum ersten Mal besetzt bzw. in Vorhaben integriert.

bzw. des Outcome-Mappings (Earl et al., 2001) gearbeitet. Dabei wurden anhand von Leitfragen erzielte Wirkungen explorativ abgefragt, gemeinsam systematisch aufgearbeitet und der Beitrag von EHs dazu identifiziert. Die Ergebnisse dieses Prozesses wurden u. a. im Zuge der darauffolgenden leitfadengestützten und semistrukturierten Einzelinterviews mit EHs sowie relevanten Kolleginnen und Kollegen (direkte Counterparts, Leitungsebene) aus der jeweiligen spezifischen Perspektive der interviewten Person vertieft beleuchtet. EHs, die nicht mehr vor Ort waren, wurden nachträglich telefonisch oder direkt persönlich befragt.

Neben den Wirkungen der Arbeit von EHs standen v. a. die Wirkmechanismen im Mittelpunkt der Untersuchung. Außerdem wurden dort, wo ein klarer Bezug des EH-Platzes zur Zielgruppe existierte und der Zugang unter logistischen Gesichtspunkten möglich war, Fokusgruppeninterviews oder Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern der Zielgruppen durchgeführt. Im Zuge dessen wurde auf Methoden aus dem Werkzeugkasten des „Participatory Rural Appraisal“ (PRA) zurückgegriffen. Beispielsweise wurde im Rahmen von Fokusgruppen die Methode des *River of Change* angewandt, um die Diskussion über den Prozess der Veränderungen zu strukturieren. Diese Methode sieht vor, Veränderungsprozesse und förderliche sowie hinderliche Faktoren für den Prozess von den Gruppenmitgliedern erarbeiten zu lassen. Sie werden gebeten, den Prozess als Flusslauf zu zeichnen und dabei markante Ereignisse sowie förderliche und hinderliche Faktoren als Stromschnellen oder Hürden einzuzichnen. Auf Basis dieser Zeichnung kann der Prozess diskutiert werden. Um die Ergebnisse der Interviews in der Partnerorganisation und auf Zielgruppenebene zu validieren, wurden zudem externe Auskunftspersonen einzeln interviewt. Darüber hinaus wurden in den jeweiligen Partnerländern Gespräche mit Expertinnen und Experten geführt, um spezifische Aspekte abzudecken, bspw. Fragen der Integration von GIZ-EHs in bilaterale staatliche Programme.

Durch die Vielfalt der interviewten Personen konnte eine sinnvolle Datentriangulation für die Analyse innerhalb der jeweiligen Fälle und somit die *interne Validität* der Ergebnisse

gewährleistet werden (vgl. Flick, 2011).²⁷ Im direkten Anschluss an die Datenerhebung wurde jeder Fall auf Basis der Interviews sowie der Sekundärinformationen in einer *Case Summary* zusammengefasst, deren Struktur bezüglich der Wirksamkeit und Wirkweise von EHs sich an der Wirkungslogik und der Evaluierungsmatrix orientierte. Um die *Reliabilität* der Fallzusammenfassungen zu gewährleisten, wurden die erstellten *Case Summaries* von einer zweiten Person im Evaluierungsteam getrennt überprüft. Die fallübergreifende Analyse (Cross-Case-Analyse) wurde anschließend durchgeführt, indem eine typisierende Generalisierung (George und Bennett, 2005) vorgenommen wurde.

1.2.3.2 Telefonische PO-Befragung

Im Sinne der Methodentriangulation wurde ergänzend zu den Fallstudien eine telefonische Befragung von Partnerorganisationen durchgeführt. Ihr lagen standardisierte und strukturierte Fragebögen zugrunde, die sowohl geschlossene als auch offene Fragen umfassten. Dadurch konnte das Wissen über Erfahrungen mit dem Instrument vor Ort erweitert werden.

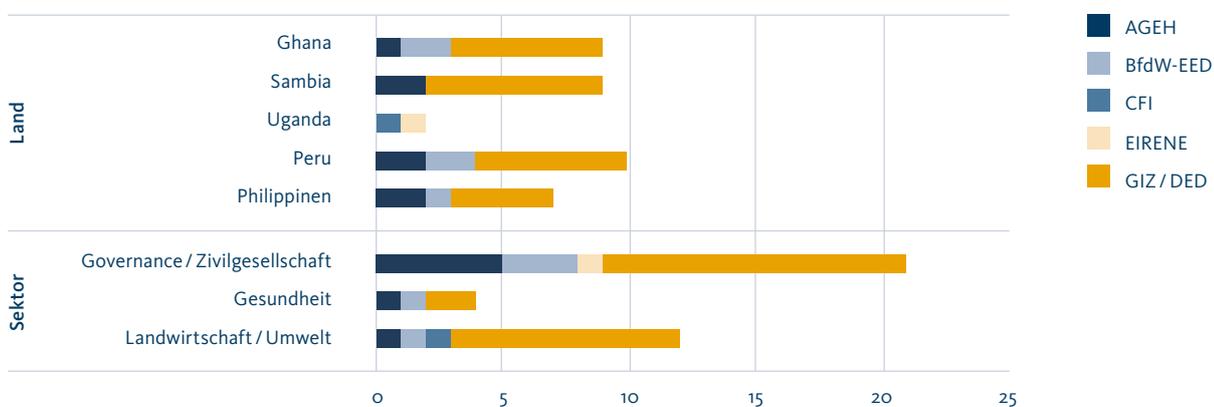
Identifiziert wurden die Partnerorganisationen durch eine bewusste Auswahl in einem zweistufigen Auswahlverfahren, das analog zur Selektion der Fallstudien durchgeführt wurde. Die Auswahl der Länder und der Partnerorganisationen fand auf Basis der gleichen Kriterien statt – Voraussetzung war allerdings, dass andere Länder als die Fallstudienländer selektiert wurden. Auf dieser Grundlage wurden je 9 Partnerorganisationen in Ghana respektive Sambia sowie 10 peruanische und 7 philippinische Partnerorganisationen ausgewählt. Da nicht alle Träger des ED in diesen Ländern tätig waren, wurden zusätzlich 2 Partnerorganisationen nichtstaatlicher Träger in Uganda befragt, um zu gewährleisten, dass Partnerorganisationen aller Träger in der Befragung vertreten waren. Innerhalb der Partnerorganisationen wurden jene leitenden Personen als Gesprächspartner ausgewählt, die sowohl den Konzipierungsprozess des EH-Platzes als auch den EH-Einsatz und seine Wirkungen einschätzen konnten. Bereits im Zuge der ersten Kontaktaufnahme, die der Vorbereitung und Planung der Interviews diente, wurden dieser Aspekt thematisiert und die Gesprächspartner identifiziert.

²⁷ Es wurde dabei darauf geachtet, für jeden Aspekt der Wirkungslogik mehrere sich ergänzende Personen zu identifizieren und zu interviewen. So wurden bspw. sowohl EHs als auch direkte wie indirekte Kolleginnen und Kollegen zur gemeinsamen Arbeitsweise befragt. Auch die Perspektive der Zielgruppen wurden mit den partnerorganisationsinternen und -externen Einsichten ergänzt.

Aufgrund des schwierigen Zugangs zu Partnerorganisationen
 – oftmals lagen bspw. nur veraltete Kontaktinformationen vor
 – ist die Verteilung der Fälle allerdings nicht vollständig deckungsgleich mit jener der Fallstudien. Dies zeigt sich z. B. in der

sektoralen Verteilung. Bei einem Großteil der befragten Partnerorganisationen (21 von 37) waren EHs im Bereich Governance/Zivilgesellschaft tätig, während im Bereich Landwirtschaft/Umwelt 12 und im Gesundheitsbereich 4 Partnerorganisationen aktiv waren.

Abbildung 3: Anzahl der Partnerorganisationen nach Land und Sektor



Bei der PO-Befragung wurden die Personen interviewt, die Auskunft zur Arbeit von EHs, dem Verhältnis zwischen EHs und den Mitarbeitenden sowie zu Wirkungen auf Partnerorganisationsebene geben konnten. Meist handelte es sich dabei um Personen auf der Leitungsebene. Der Fokus der Datenanalyse lag auf der Triangulation der Ergebnisse zur Relevanz des Einsatzes sowie der Inputs und Wirkungen. Die Fragen nach Wirkungen sowie nach förderlichen und hemmenden Faktoren nahmen im Fragebogen dementsprechend einen großen Raum ein. Die geschlossenen Fragen wurden univariat analysiert und dienten somit zur Erweiterung der Ergebnisse aus den Fallstudien, insbesondere jener Teile, bei denen eine Quantifizierung der Ergebnisse stattfand. Die offenen Fragen wurden inhaltsanalytisch ausgewertet und teilweise quantifiziert. Sie vertiefen somit das Wissen über die Sicht der Partnerorganisationen auf das Instrument „Vermittlung von EHs“.

1.2.3.3 Onlinebefragung von EHs

Im Rahmen einer Onlinebefragung wurden EHs nicht nur zu ihren Erfahrungen im Partnerland, sondern auch zu ihrer beruflichen Reintegration in den deutschen Arbeitsmarkt und

ihrem entwicklungspolitischen Engagement nach der Rückkehr befragt. Alle Personen, die zwischen 01.01.2004 und 31.12.2012 mindestens einen Vertrag als EH nach dem EhFG begonnen haben und einen EH-Platz hatten, der der Wirkungslogik eines/einer idealtypischen EH entsprach, wurden eingeladen, an der Befragung teilzunehmen. Dementsprechend wurden „untypische“ EH-Verträge nicht berücksichtigt. So wurden bspw. Personen, die keine oder mehrere Partnerorganisationen berieten, einen Vertrag als Koordinatorin oder Koordinator hatten oder im Rahmen eines Kurzeinsatzes im Ausland waren, ausgeschlossen, es sei denn, sie hatten zuvor im Untersuchungszeitraum einen „typischen“ EH-Vertrag inne.

Von insgesamt 2508 Personen, die in diesem Zeitraum ausgereist waren und der Definition entsprachen, registrierten sich 880 Personen für die Teilnahme an der Befragung.²⁸ Davon füllten 600 Personen den Fragebogen vollständig aus. Dies entspricht einer zufriedenstellenden Rücklaufquote von rund 25 %. Diese Stichprobe unterscheidet sich hinsichtlich zentraler soziodemographischer Kennwerte (Alter und Geschlecht) und Entsende-Charakteristika (Entsendejahr, Region

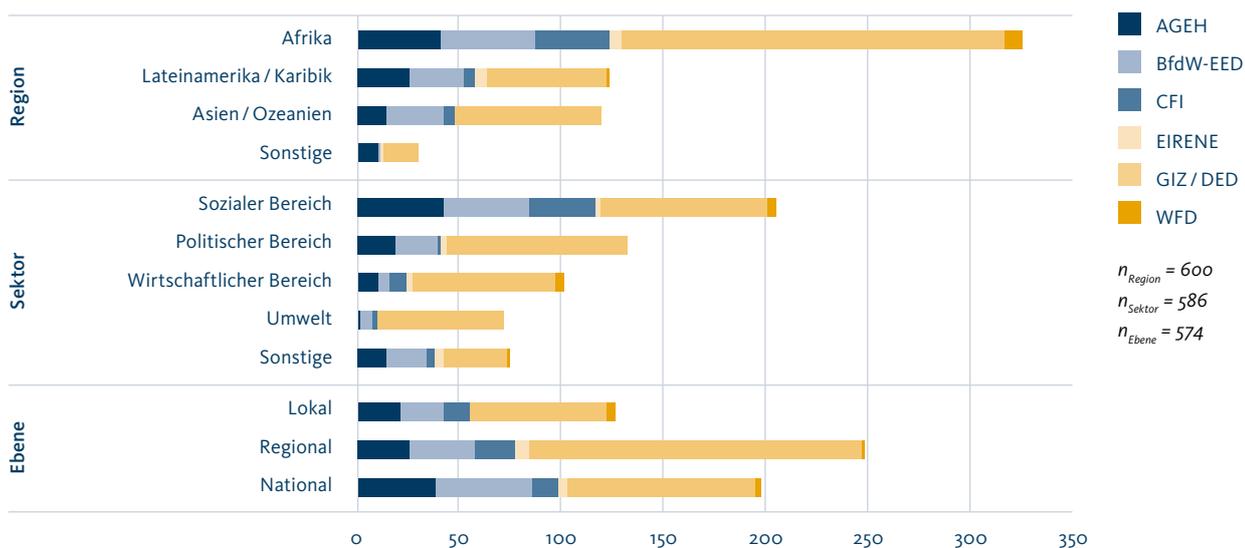
²⁸ Aufgrund datenschutzrechtlicher Einschränkungen wurden ehemalige EHs von ihrem jeweiligen Träger angeschrieben und gebeten, sich mit einer E-Mail-Adresse für die Teilnahme an der Befragung zu registrieren. Erst im Anschluss konnte das Evaluierungsteam sie direkt zur Teilnahme an der Umfrage einladen. Eine ausführliche Beschreibung des Prozesses des Online-Surveys findet sich im Anhang 4.

oder Träger des ED) nicht von der Grundgesamtheit. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Personen, die an der Befragung teilgenommen haben, eine kritische Masse der Grundgesamtheit bilden und somit Zusammenhänge, die sich in den Daten zeigen, auf diese übertragbar sind (s. ausführlich dazu Anhang 4).

Wie aus der folgenden Abbildung hervorgeht, war mit 54 % der Großteil der Befragten in Afrika südlich der Sahara als EH tätig,

gefolgt von Lateinamerika und Asien mit 21 % respektive 20 %. Hinsichtlich des Sektors arbeiteten 35 % der Befragten in den sozialen Sektoren (Gesundheit, Bildung), 23 % in politischen Sektoren (Zivilgesellschaft, Demokratisierung, regionale Konzentration, Frieden und Konflikt), 17 % in wirtschaftlichen Sektoren (Wirtschaftsreform, Landwirtschaft) und 12 % im Umweltbereich. 43 % der Partnerorganisationen aller Befragten waren auf regionaler Ebene aktiv, 34 % auf nationaler und 22 % auf lokaler Ebene.

Abbildung 4: Anzahl der Befragten der Onlinebefragung nach Region, Sektor²⁹ und Ebene



Im ersten Teil des Fragebogens wurden alle teilnehmenden Personen gebeten, Fragen zu ihren Erfahrungen im Partnerland zu beantworten. Der Fokus lag dabei auf der eigenen Motivation und den Rahmenbedingungen des Einsatzes, dem Verhältnis zu den direkten Kolleginnen und Kollegen und der Arbeitsweise von EHs. Darüber hinaus wurden Einschätzungen der eigenen Wirksamkeit auf unterschiedlichen Ebenen der Wirkungslogik abgefragt. Der Schwerpunkt der Analyse lag dementsprechend auf der Erfassung der Wirksamkeit aus Sicht der EHs sowie der Identifikation von Wirkmechanismen und Einflussfaktoren für die Wirksamkeit.

Fragen zur Rückkehr wurden im zweiten Teil des Fragebogens nur jenen EHs gestellt, die nach Ende ihres Vertrags mindestens 1 Jahr in Deutschland gelebt haben. Dadurch, dass nur die Personen befragt wurden, die für eine signifikante Zeitspanne nach Deutschland zurückgekehrt waren, konnte gewährleistet werden, dass es zu keinen Verzerrungen durch Personen kam, die nur als Überbrückung bis zum nächsten Auslandsaufenthalt in Deutschland lebten. Dies war v. a. bedeutsam für die Untersuchung des freiwilligen Engagements von zurückgekehrten EHs, dem implizit die Annahme unterliegt, dass EHs nur für einen zeitlich beschränkten Zeitraum aktiv sind und

²⁹ Die Zusammenfassung der Sektoren basierte auf der folgenden Systematik: Die Sektoren Bildung und Gesundheit wurden zu „sozialer Bereich“ recodiert, die Sektoren Demokratie, Zivilgesellschaft, Frieden und Konflikt sowie regionale Konzentration wurden zu „politischer Bereich“ recodiert, Landwirtschaft und Wirtschaftsreform wurden zu „wirtschaftlicher Bereich“ recodiert und die Sektoren Energie, Umwelt und Wasser- und Abfallentsorgung wurden zu „Umwelt“ recodiert. Die Kategorie „Sonstiges“ wurde als Residualkategorie beibehalten.

anschließend ihre gewonnenen Erfahrungen in Deutschland einbringen. Die Ergebnisse zur Rolle von EHs in Deutschland beruhen damit auf einer spezifischen Subpopulation, der gut 52 % aller Befragten (315 von 600 Personen) angehörten. Die verbleibenden 48 % waren entweder noch aktiv als EHs (13 % oder 79 Personen) oder sind nicht nach Deutschland zurückgekehrt (24 % oder 145 Personen) oder lebten weniger als 1 Jahr in Deutschland (10 % oder 61 Personen). Dies hat Auswirkungen auf die Aussagekraft der Ergebnisse des Deutschland-Teils der Evaluierung. Durch die spezifische Definition von Rückkehrerinnen und Rückkehrern können die Ergebnisse zwar auf alle zurückgekehrten EHs im Untersuchungszeitraum, aber nicht auf alle EHs, die im Untersuchungszeitraum ausgereist sind, extrapoliert werden.³⁰

1.2.4 Begrenzungen der Herangehensweise

Begrenzungen in Hinblick auf die Herangehensweise treten auf zwei Ebenen auf. Erstens ergeben sich durch die gemeinsam mit der Referenzgruppe vereinbarte Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes Einschränkungen hinsichtlich der Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse. Das führte dazu, dass bestimmte Teilbereiche der Wirkungslogik weniger intensiv untersucht wurden. Mit der Fokussierung der Evaluierung auf die Wirksamkeit von EHs in Partnerländern ging dementsprechend eine eingeschränkte Untersuchung der Rolle und Wirksamkeit von EHs in Deutschland einher. Außerdem hatte die Fokussierung der Evaluierung auf die Erfassung der Wirksamkeit von EHs und die Erklärung ihrer Wirkungsweise zur Folge, dass andere Instrumente der Personalvermittlung nicht vergleichend untersucht werden konnten. Ein Effizienzvergleich von EHs bspw. mit der Vermittlung von Integrierten Fachkräften blieb aus.³¹ Gleichzeitig geht mit dem Fokus der Wirkungslogik auf „typische“ EHs die Beschränkung einher, dass die Ergebnisse der Evaluierung nur eingeschränkt auf „atypische“ Einsatzformen übertragbar sind, wie Kurzzeit-EHs oder Koordinatoren bzw. Koordinatorinnen. Schlussendlich beschränkt die definitorische Festlegung des Untersuchungszeitraums auf die Vermittlung von EHs im Zeitraum von 2000 bis 2014 die Aussagekraft der Ergebnisse insofern, als dass sich Feststellungen über die Wirksamkeit von EHs in

Partnerländern v. a. auf den derzeit vorherrschenden Typus von EHs als „Berater“ in Abgrenzung zu EHs als „Macher“ oder „Ausbilder“ (s. dazu Kapitel 1.3) beziehen. Da es sich hierbei allerdings um Idealtypen handelt und die Arbeit aktueller EHs nach wie vor operative Tätigkeiten oder Ausbildung beinhaltet, kann die Evaluierung durchaus Aussagen über den Zusammenhang der Art der Aktivität und der Wirksamkeit vornehmen.

Zweitens ergeben sich Begrenzungen der Aussagekraft durch die gewählten Methoden selbst. Dies ist sowohl auf die Herangehensweise einer Methode als auch auf deren bewusste Auswahl zurückzuführen. So ist im Rahmen der Fallstudien die Aussagekraft bezüglich der Wirksamkeit und Wirkweise von EHs durch die Festlegung der Auswahlkriterien für die Fallstudienländer bewusst eingeschränkt worden. Generalisierungen der Fallstudienenergebnisse sind nur für LDC möglich, also jener Länderkategorie, der die Fallstudienländer entsprechen. Eine Erklärung der Wirkweise von EHs in Schwellenländern ist allein auf Basis der Fallstudien nicht möglich, da diese dort nicht berücksichtigt wurden. Durch die Ergebnisse der Befragungen von Partnerorganisationen und EHs konnte diese Einschränkung teilweise ausgeglichen werden, allerdings handelt es sich hierbei um Wahrnehmungen aus Sicht von in Schwellenländern tätigen EHs, die nicht mit der Erfassung der Wirksamkeit von EHs im Rahmen der Fallstudien vergleichbar sind. Dieser Aspekt wurde demnach in der Onlinebefragung nicht systematisch untersucht. Im Rahmen der PO-Befragung wurden dagegen explizit Länder ausgewählt, bei denen es sich nicht um klassische LDC handelt, sondern um Länder, die hinsichtlich ihrer humanen, ökonomischen und sozialen Entwicklung Züge von Schwellenländern aufweisen. Die Ergebnisse daraus lassen Schlüsse über die Übertragbarkeit der Fallstudienenergebnisse auf andere Kontexte zu.

Ähnlich verhält es sich mit Aussagen bezüglich der besonderen Einsatzkonstellation der in Programme der bilateralen staatlichen EZ integrierten EH-Plätze: Entsprechend den Kriterien für die Fallauswahl wurden im Rahmen der Fallstudien auch integrierte EH-Plätze des DED bzw. der GIZ untersucht – die Verallgemeinerung der Ergebnisse erfolgt hierbei auf Basis

³⁰ Dass Rückkehrerinnen und Rückkehrer eine spezifische Teilgruppe von EHs darstellen, zeigt sich auch daran, dass sie im Vergleich zu Personen, die den Deutschland-Teil des Fragebogens nicht beantwortet haben, durchschnittlich eine signifikant kürzere Vertragsdauer (2,6 gegenüber 3,1 Jahre) und durchschnittlich signifikant weniger Verträge als EHs hatten (1,7 gegenüber 2,1 Verträge). Im Gegensatz dazu unterscheiden sich beide Gruppen nicht hinsichtlich ihrer Soziodemographie (Alter, Geschlecht, Bildung), der Motivation für den Einsatz als EH oder der Arbeitsweise in ihren Partnerorganisationen. Auch bejahten die Befragten in beiden Gruppen mit rund 80 % die Frage, ob die/der Befragte nochmals EH werden möchte.

³¹ Dies wurde von der Referenzgruppe bewusst in Kauf genommen, da das Erkenntnisinteresse in erster Linie auf der Wirkungsweise von EHs lag.

einer typisierenden Generalisierung. Da nicht alle dieser Plätze nach der Fusion von DED und GTZ programmiert wurden, reduzierte sich die Anzahl der Post-Fusionsplätze, auf deren Basis generalisierbare Aussagen getroffen werden. Dies schränkt die Aussagekraft der verallgemeinerten Ergebnisse allerdings nur teilweise ein, da ähnliche Problemlagen bei allen untersuchten integrierten EH-Plätzen darauf verweisen, dass insgesamt strukturelle Probleme bei integrierten GIZ-EHs auftreten, die nicht allein durch den Zeitpunkt der Konzipierung erklärt werden können. Darauf verweisen auch die Ergebnisse aus den Befragungen von EHs und Partnerorganisationen, in denen sowohl DED-Plätze und -EHs als auch GIZ-Plätze und -EHs untersucht wurden. Dementsprechend beruhen die Ergebnisse zu integrierten EH-Plätzen trotz der eingeschränkten Fallanzahl bei den Fallstudien durchaus auf robusten empirischen Ergebnissen.

Gleichzeitig konnten nicht alle Einsatzkonstellationen von EHs (vgl. Glossar: „Einsatzkonstellationen“) umfassend empirisch untersucht werden. EH-Plätze, die in Programme nichtstaatlicher EZ integriert waren, wurden aufgrund der geringen Fallzahl nicht separat ausgewertet. Unterschiede zwischen jenen EH-Plätzen, die formal und jenen die formal und inhaltlich in Programme der bilateralen staatlichen EZ integriert waren, konnten lediglich im Rahmen der Fallstudien untersucht werden. Die Fallzahlen der inhaltlich integrierten EHs bei der Onlinebefragung waren zu gering, um diese Gruppe separat auszuwerten – nicht zuletzt, weil dies eine Form der Integration darstellt, die erst nach der Fusion 2011 eine Rolle spielte. Für die übergreifende Analyse wurde daher lediglich unterschieden zwischen „eigenständigen“ EHs, die also nicht in Programme eingebunden waren, und in Programme der bilateralen staatlichen EZ integrierten EHs. Diese Zusammenführung erlaubt jedoch auch übergreifende Schlüsse, die sich auf strukturelle Vor- und Nachteile der bilateralen deutschen EZ beziehen. Wo dies möglich war, wurden außerdem neuere Spezifika der Prüfung und Planung von inhaltlich und formal integrierten EHs berücksichtigt.

Veränderungen in der Aufsetzung und Planung von EH-Plätzen, wie sie von der GIZ 2014 und 2015 durchgeführt wurden, konnten aufgrund des zeitlichen Rahmens der Evaluierung, der

einen Abschluss der Erhebungen Ende 2014 vorsah, empirisch nicht untersucht werden. Diese Veränderungen greifen einige Aspekte auf, die im Rahmen der Evaluierung als problematisch identifiziert und bei der Formulierung der Empfehlungen berücksichtigt wurden.³² Bezüglich des Methodeneinsatzes ist festzuhalten, dass grundsätzlich die Aussagekraft jedes Erhebungs- bzw. Analyseansatzes für sich allein genommen begrenzt ist: Während fallstudienzentrierte Ansätze nur bedingt Aussagen über die Gesamtheit der Untersuchungspopulation zulassen, also hinsichtlich der externen Validität eingeschränkt sind, können statistische Ansätze soziale Phänomene nur dann unterstützend erklären, wenn bereits genügend Wissen über die Zusammenhänge vorhanden ist. Diesen Beschränkungen wurde entgegengewirkt, indem ein Evaluierungsdesign angewandt wurde, das die Kombination von qualitativ-erklärenden und quantitativ-generalisierenden Erhebungs- und Analysemethoden vorsah und somit *Methoden-* und *Datentriangulation* ermöglichte.

1.3 Kontextanalyse

1.3.1 Vom „Macher“ zum „Berater“ (1969–1999)

Der Einsatz von EHs lässt sich bis in die späten 1950er Jahre zurückverfolgen. Bereits 1957 hatte EIRENE seine Arbeit begonnen; 2 Jahre später wurden die AGEH und der WFD gegründet, gefolgt 1960 von DÜ. 1 Jahr später wurde in den USA das Peace Corps geschaffen, das als Vorbild für die Gründung des DED 1963 diente. Der DED orientierte sich in seiner Arbeit aber auch an den Erfahrungen der bereits bestehenden Träger des ED in Deutschland.

Die Anfänge der Vermittlung von EHs fielen in eine Zeit, in der die staatliche Entwicklungspolitik von der modernisierungstheoretischen Vorstellung geprägt war, es könne problemlos zu einer nachholenden Entwicklung kommen, wenn nur für ausreichend Wirtschaftswachstum gesorgt werden würde und die Entwicklungsländer den Weg der Industrialisierung nach westlichem Vorbild nähmen (vgl. Büschel, 2010).³³ Gleichzeitig sollte die staatliche Entwicklungspolitik aber auch der Gewinnung neuer Absatzmärkte und als deutschlandpolitisches Vehikel zur Verhinderung der Anerkennung der DDR dienen (Hein, 2006).

³² Beispielsweise wurde die Erstellung eines Memorandum of Understanding (MoU) zwischen dem Programm und der Partnerorganisation verpflichtend eingeführt.

³³ Vgl. zur Modernisierungstheorie statt vieler Rostow (1991).

Vonseiten der Zivilgesellschaft wurde dieses Modell der nachholenden Entwicklung jedoch infrage gestellt und mit Strategien zur Förderung eigenständiger Entwicklung beantwortet. Dies wurde verbunden mit der Forderung nach einer selbstloseren Entwicklungshilfe. Auch wenn diese kritischen Stimmen nicht den Mainstream der Öffentlichkeit widerspiegeln, fielen sie in der ab 1969 regierenden sozialliberalen Koalition auf fruchtbaren Boden. So postulierte Bundesminister Erhard Eppler Entwicklungspolitik als „Ansatz zu einer Weltinnenpolitik“ (zitiert nach Hein, 2006). Konkret zielte er darauf ab, sie von kurzfristigen außen- und wirtschaftspolitischen Interessen abzukoppeln, als langfristige Friedenspolitik anzulegen und erheblich besser zu finanzieren.³⁴ Von diesem entwicklungspolitischen Klima profitierte nicht nur der DED, sondern das Instrument „EH“ insgesamt, was im EhfG von 1969 seinen Ausdruck fand.

Das bis heute gültige EhfG bildet die rechtliche Grundlage des bundesdeutschen ED. Das Gesetz definiert einen EH als jemanden, der *„in Entwicklungsländern ohne Erwerbsabsicht Dienst leistet, um in partnerschaftlicher Zusammenarbeit zum Fortschritt dieser Länder beizutragen (Entwicklungsdienst)“* (Bundesministerium der Justiz, 1969: §1.1). EH kann jede/-r mindestens 18 Jahre alte Bürgerin/Bürger der Europäischen Union werden, die/der sich zu einer Tätigkeit von mindestens 2 Jahren bei einem anerkannten Träger des ED verpflichtet. Das EhfG regelt v. a. die Modalitäten der sozialen Absicherung der EHs (Versicherungen, Unterhaltsleistungen, Wiedereingliederungsbeihilfen) sowie die staatliche Unterstützung nach der Rückkehr (Anrecht auf Arbeitslosengeld für die Dauer des ED). Über die in § 1.1 gegebene Zweckbestimmung der Arbeit der EHs hinaus werden keine weiteren programmatischen Vorgaben gemacht. Dies erklärt, dass die programmatische Ausgestaltung des Instruments je nach Träger des ED variierte.

Die im Gesetz nicht festgeschriebene Grundannahme war, dass sich der Einsatz von EHs in Übersee mit gesellschaftlichem Engagement nach der Rückkehr verbinden sollte. Dabei wurde zunächst die Chance des persönlichen und gemeinsamen Lernens durch den EH-Einsatz betont, und zwar in einer so deutlichen Weise, dass der Leitgedanke nicht, wie es nahegelegen hätte, „Helfen und Lernen in Übersee“, sondern

„Lernen und Helfen in Übersee“ lautete (vgl. Westphal, 1988). Die Idee des gesellschaftlichen Engagements von zurückgekehrten EHs konkretisierte sich erst im Laufe der 1960er und 1970er Jahre. Hier hatte DÜ eine Vorreiterfunktion, weil das gesellschaftliche Engagement von zurückgekehrten EHs mit der Notwendigkeit begründet wurde, Entwicklungsprozesse gleichzeitig in den Partnerländern und in Deutschland zu fördern (vgl. Heidtmann, 1994).

Zur Unterstützung des gesellschaftlichen Engagements von ehemaligen EHs wurde mit finanzieller Unterstützung des BMZ in den 1970er Jahren die Kontakt- und Informationsstelle für zurückgekehrte Fachkräfte der ED eingerichtet, deren Aufgaben ab Ende der 1980er Jahre teilweise von der Vereinigung ehemaliger Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer (VEHEMENT) übernommen wurden; diese fungierte als Plattform für ehemalige EHs aller Träger des ED zur Reflexion der Erfahrungen im Ausland und für das aktive entwicklungspolitische Engagement in Deutschland (VEHEMENT, 1990). Gleichzeitig unterstützten die Träger des ED die EHs bei der beruflichen Reintegration über das unter dem Dach der Arbeitsgemeinschaft der ED operierende Förderungswerk für zurückgekehrte Fachkräfte der ED.

Richtet man den Blick wieder in Richtung Partnerländer, so lassen sich die Veränderungen der vermittelten EHs an drei zeitlichen Phasen festmachen, in denen unterschiedliche Typen von EHs verstärkt zur Geltung kamen: Während EHs zunächst v. a. als „Macher“ eingesetzt wurden, verlagerten sich die Schwerpunkte mehr und mehr in Richtung Ausbildung und Beratung. Der Typ „Ausbilder“ stellt somit ein Zwischenstadium zwischen dem „Macher“ und dem „Berater“ dar. Die verschiedenen Typen sollen im Folgenden mit ihren wesentlichen Merkmalen und Ausprägungen vorgestellt werden.

1.3.1.1 EHs als „Macher“

EHS vor allem der 1960er und 1970er Jahre wurden im Rückblick oftmals als „Macher“ bezeichnet (vgl. Molitor, 2012), da sie in der Regel als „Lückenfüller“ eingesetzt wurden. *„Dies entsprach dem Bedarf der meist jungen Staaten nach der Unabhängigkeit [...], die noch nicht genügend Fachkräfte für die Besetzung der Stellen im Staatsapparat und in Ausbildungsstätten*

³⁴ Der Reformkurs des damaligen Ministers Eppler kollidierte allerdings mit den restriktiven Vorgaben des Bundesfinanzministeriums ebenso wie mit den Interessen des Auswärtigen Amtes und endete 1974 mit einem Ministerwechsel (vgl. Hein, 2006).

aufbieten konnten“, wie Rauch festhält (Rauch, 2006). Beispiele für diesen Typus sind Lehrerinnen und Lehrer, Ärztinnen und Ärzte, Personen mit handwerklicher Berufsausbildung (vgl. Dünki, 1987) oder Krankenschwestern (vgl. Kürschner-Pelkmann und Dehn, 2000). Dabei handelte es sich häufig um „temporäre Freiwillige“ (Rauch, 2006), Personen also, die sich in Deutschland von ihrer beruflichen Tätigkeit beurlauben ließen.

Die Vermittlung von EHs basierte auf der Annahme, dass durch den – auch finanziell unterstützten – Einsatz von Fachkräften Lösungen aus den entwickelten Ländern erfolgreich in Partnerländer transferiert werden können. Das heißt, ein umfassender Wissenstransfer war nicht explizit vorgesehen, sodass Personallücken nur vorübergehend geschlossen werden konnten. Das fachliche und methodische Wissen verblieb weitgehend bei den EHs und verließ mit ihnen nach dem Ende der Dienstzeit wieder das Land (vgl. Braun-Vollmer nach Kürschner-Pelkmann, 2000). Eine nachhaltige Verbesserung der Lebensumstände für die Zielgruppe und eine Stärkung der Partnerorganisation waren so in den wenigsten Fällen gegeben (vgl. Stahl, 2010). Entsprechende Kritik aus dem globalen Süden wurde bspw. auf der 1974 in Sambia abgehaltenen gesamtafrikanischen Kirchenkonferenz kundgetan; gleichzeitig wurden Zweifel am Sinn und Zweck von ausländischen Helferinnen und Helfern geäußert.³⁵ Beklagt wurde zudem der Mangel an Partnerschaftlichkeit im Verhältnis zu den deutschen Trägern des ED.

1.3.1.2 EHs als „Ausbilder“

In den 1980er Jahren erlangte der EH-Typus „Ausbilder“ stärkere Bedeutung. *„Statt Lehrern für Schulen wurden Ausbilder für pädagogische Fachhochschulen, statt Krankenschwestern Schwesterbildungsfachkräfte und statt Werkstattmeistern Leiter von Lehrbetrieben entsandt“*, wie Rauch schreibt (Rauch, 2006). Der Wandel sollte also durch verstärkte Qualifizierung lokaler Fachkräfte bewirkt werden. Davon versprach man sich, die „Lückenfüller“-Funktion der EHs sukzessive zu überwinden. Ausnahmen, bei denen in dieser Phase nach wie vor der Typus „Macher“ eingesetzt wurde, waren ländliche Gebiete, die für

lokale Fachkräfte als Arbeitsstandorte weniger attraktiv waren. Hier ist v. a. der Gesundheitsbereich zu nennen. Vorwiegend wuchs jedoch der Bedarf an Auszubildenden, um die lokale Fachkräfteausbildung verstärken zu können (vgl. Kürschner-Pelkmann und Dehn, 2000; Rauch, 2006). Um zu vermeiden, dass sich die „Lückenfüller“-Funktion der EHs bei den Auszubildenden wiederholen würde, wurden EHs häufig so eingesetzt, dass sie gleichzeitig die Kapazitäten lokaler Fachkräfte und die der jeweiligen Auszubildenden (Training of Trainers), d. h. der Counterparts von EHs, entwickelten bzw. stärkten.

1.3.1.3 EHs als „Berater“

Vor dem Hintergrund einer gesunkenen Nachfrage nach „Auszubildenden“ (vgl. Rauch, 2006) bzw. der Übernahme dieser Aufgaben durch einheimische Fachkräfte (vgl. Molitor, 2012) wurden mit Beginn der 1990er Jahre EHs mehr und mehr als „Beratende“ eingesetzt. Dieser Wandel erklärt sich zum einen aus den höheren Anforderungen von Partnerorganisationen an die Qualifikation von EHs.³⁶ Zum anderen spielte die stärkere Ausrichtung der staatlichen und nichtstaatlichen EZ auf Kapazitätsentwicklung und -stärkung mit dem Ziel der Förderung nachhaltiger Entwicklungsprozesse eine entscheidende Rolle. Dadurch wurde die Rolle des „Machers“, aber auch die des „Ausbilders“ erneut infrage gestellt. Erstere blockierten eher die Entwicklung von Eigenanstrengungen und die Entstehung von Eigenverantwortung, während Letztere mehr den Wissenstransfer und weniger die Inwertsetzung lokalen Wissens förderten, was in beiden Fällen erhebliche Nachhaltigkeitsrisiken beinhaltete.

Die mit der Beraterrolle gewachsenen Anforderungen an die Qualifikationen von EHs stellten das ursprüngliche Verständnis des EH-Einsatzes als eines temporären Aussteigens aus dem Berufsleben in Deutschland grundsätzlich infrage. Rauch hat das mit Bezug auf die EHs des DED folgendermaßen auf den Punkt gebracht: *„Die neuen Aufgaben waren überwiegend nicht mit dem fachlichen Hintergrund aus einer Berufstätigkeit in Deutschland zu erfüllen [...] Sie erforderten vielmehr spezialisierte entwicklungspolitische Fachkompetenz, wie sie in einschlägigen Studiengängen und Aufbaustudien vermittelt wird. Dieser Typus*

³⁵ „In spektakulärer Form artikuliert sie [die Hilfsmüdigkeit der Dritten Welt] sich bei der allafrikanischen Kirchenkonferenz in Lusaka, Sambia, im Mai 1974, die alle beteiligten Kirchen zu einem ‚Matorium‘ aufrief. Sie sollten aufhören, dauernd neue Hilfen und Helferinnen und Helfer zu akzeptieren und sich auf die eigenen Kräfte und Ziele besinnen. Die Industrieländer wurden aufgefordert zu überdenken, ob ihre Gaben dem Leitziel der Gerechtigkeit entsprächen oder nicht doch hauptsächlich eigenen Interessen, und sei es nur der Selbstdarstellung, dienen“ (Hein, 2006).

³⁶ „In der Vergangenheit wurden im Entwicklungsdienst alle Berufe benötigt, insbesondere auch die handwerklichen Grundberufe. Das Suchbild hat sich verändert. Die Nachfrage konzentriert sich auf höher qualifizierte Fachkräfte. Bewerber/-innen mit handwerklichem oder Fachschulabschluss werden kaum noch vermittelt“ (Wasiek, 1999).

von Fachkräften aber konnte und wollte nicht in ein normales deutsches Berufsleben zurückkehren, sondern allenfalls später sich um Inlandstätigkeiten entwicklungspolitischer Organisationen bewerben“ (Rauch, 2006).

Dieser Trend zur Professionalisierung führte dazu, dass in der Praxis der EH-Vermittlung die Zahl der EHs mit spezialisierter entwicklungspolitischer Fachkompetenz zunahm, ohne dass EHs, die ihre entsprechenden Fähigkeiten auf einem bestimmten Gebiet auf herkömmlichem Wege erworben hatten, verdrängt wurden. Einher ging diese Entwicklung mit einem Motivationswandel, der sich auch aus dem veränderten soziodemographischen Profil ableiten lässt.

Mit dem Anstieg des durchschnittlichen Alters von EHs, exemplarisch sichtbar bei DED-EHs, die 1971 25 Jahre alt waren und 1995 36 (vgl. Haase, 1996), war auch eine Zunahme der Berufserfahrungen verbunden. Für den ED, der zu Beginn eher von Berufseinsteigerinnen und -einsteigern genutzt wurde, interessierten sich Mitte der 1990er vermehrt Personen mit einschlägigen Erfahrungen. Gleichzeitig änderte sich die familiäre Struktur von EHs: Im Gegensatz zu den ersten Jahrzehnten des ED reisten EHs öfter mit ihrer Familie aus. Die Professionalisierung zeigt sich schließlich auch am Anteil an Akademikerinnen und Akademikern. Während dieser bspw. in den Anfangsjahren des DED zwischen 5 und 10 % lag, stieg er 2012 bis auf gut 85 % an (vgl. Nikitka, 2014).

Das höhere Durchschnittsalter, die Berufserfahrung und die oftmals vorhandene Familie sind Indikatoren dafür, dass der Schritt zum/zur EH genauer durchdacht wurde. Es wurde abgewogen, welchen Nutzen man aus dem Dienst ziehen kann und wie dieser sich in die berufliche Biographie einfügt als möglicher Schlüssel zu einer Weiterbeschäftigung in der EZ.

Die mit der Veränderung von Einsatztypen beschriebene Tendenz zur *Professionalisierung des Einsatzes von EHs* lässt sich bei allen Trägern des ED beobachten. Besonderheiten ergeben sich allerdings durch unterschiedliche Einsatzkonstellationen, die seit den 1990er Jahren für eine immer stärkere

Differenzierung sorgten. So wurden EHs des DED zunehmend in Kooperationsvorhaben mit der GTZ eingesetzt, v. a. für die Wahrnehmung von Beratungsaufgaben auf lokaler Ebene. Durch diese Einbindung profitierten sie vom Einsatz finanzieller und materieller Mittel, die angesichts häufiger Budgetengpässe bei den Partnerorganisationen unverzichtbar waren, um Beratungsaufgaben sinnvoll wahrnehmen zu können. Teilweise arbeiteten EHs des DED aber auch, ähnlich wie die EHs der kirchlichen Träger des ED, als integrierte Beratende in nichtstaatlichen Organisationen, d. h. ohne programmatische Anbindung. Bei den kirchlichen Trägern des ED ging die Partnerorientierung insofern weiter, als die EHs direkte Arbeitsverträge mit den Partnerorganisationen eingingen, während die DED-EHs einen Vertrag mit ihrem Träger des ED hatten und auf Basis einer Kooperationsvereinbarung zwischen DED und der Partnerorganisation ihre Aufgaben erfüllten.³⁷ Die EHs der privaten Träger arbeiteten in Projekten, in denen – mit im Vergleich zu den Kooperationsvorhaben der staatlichen EZ deutlich geringeren Volumen – Personaleinsatz mit der Bereitstellung von finanziellen und materiellen Mitteln kombiniert wurden. Schließlich sollen hier noch die Fachkräfte des ZFD angesprochen werden, die seit Ende der 1990er Jahre das Spektrum der nach dem EhfG entsandten Fachkräfte erweitert haben.³⁸

Die Vermittlung von EHs fügt sich ein in ein breites Spektrum von Instrumenten der personellen Zusammenarbeit. Dazu gehören die Entsendung von Langzeit- und Kurzzeitfachkräften, die gegen marktübliche Vergütung bestimmte fachliche Aufgaben und Funktionen wahrnehmen. Dies betrifft nicht nur die staatliche EZ, sondern auch nichtstaatliche Organisationen, z. B. die politischen Stiftungen oder die Welthungerhilfe. Ein der Vermittlung von EHs vergleichbares Instrument besteht in der Entsendung von sog. Integrierten Fachkräften durch das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM). Sie arbeiten in der disziplinarischen und fachlichen Verantwortung der jeweiligen Partnerorganisation, die die Übernahme eines lokalen Gehalts als Eigenbeitrag leistet. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang zudem die von kirchlichen Nichtregierungsorganisationen (NRO) eingesetzten „Beratenden auf Zeit“, die Partnerorganisationen über einen längeren

³⁷ Heidtmann zeigt beispielhaft für die AGEH, welche Bedeutung dem Anforderungsprinzip und der Einbindung in örtliche Strukturen zukam (vgl. Heidtmann, 1994).

³⁸ Auch wenn das forumZFD als anerkannter Träger des ED agiert, wird dessen Arbeit angesichts der BMZ-Evaluierung von 2009 und wegen einiger Spezifika, die Fachkräfte des ZFD von „typischen“ EHs unterscheiden, in diesem Zusammenhang nicht näher betrachtet.

³⁹ Der DED hat dieses Instrument seit 1995 eingesetzt, um in den Partnerländern eigene personelle Kapazitäten zu entwickeln und zu stärken. Ein Pilotprogramm wurde zunächst in Brasilien, Kamerun, Simbabwe und auf den Philippinen durchgeführt. Sukzessive wurde der Einsatz des Instruments auch auf andere Partnerländer ausgedehnt.

Zeitraum durch intermittierende Beratungseinsätze begleiten, sowie die Kurzzeitberatung durch erfahrene Fachkräfte im Rahmen des Senior Experten Service (SES). Schließlich müssen hier die vom DED eingesetzten sog. einheimischen Fachkräfte³⁹ angeführt werden. Im weiteren Sinne gehören aber auch nationale und internationale Freiwilligendienste zum Spektrum der personellen Zusammenarbeit.

1.3.2 Zunehmende Professionalisierung und Veränderung der Institutionenlandschaft (2000–2013)

Bevor die zunehmende Professionalisierung näher erläutert wird, soll kurz die besondere *Professionalität von EHs* beleuchtet werden. Beim Einsatz von EHs geht es um den Aufbau einer vertrauensvollen, kontinuierlichen Arbeitsbeziehung mit – in der Regel – einer Partnerorganisation. Dies wird als Voraussetzung dafür gesehen, dass EHs durch ihre Arbeit insbesondere auf der Mikroebene wirksame Anstöße für Veränderungsprozesse in Partnerorganisationen geben können und diese in weiterer Folge begleiten. Dafür sind fachliche und methodische Kenntnisse sowie in ganz besonderem Maße soziale und interkulturelle Kompetenzen erforderlich. Der Einsatz dieser professionellen Fähigkeiten soll von einer normativen Grundhaltung getragen werden.⁴⁰ Wie in den Ausführungen des vorigen Kapitels deutlich wird, haben sich die Anforderungen an die professionellen Fähigkeiten von EHs nicht nur verändert, sondern sie haben auch kontinuierlich zugenommen.

Das BMZ trug durch die Politik der sog. EZ aus einem Guss, die in den 2000er Jahren vorangetrieben wurde, faktisch zur weiteren Professionalisierung des Einsatzes von EHs bei, auch wenn davon direkt nur die EHs des früheren DED betroffen waren. Mit deren verstärktem Einsatz in Kooperationsvorhaben, der bereits in den 1990er Jahren begonnen hatte, verbanden sich zusätzliche professionelle Anforderungen, die sich aus der Einsatzkonstellation „Kooperationsvorhaben“ ergaben. Gleichzeitig wurden durch die Programmbildung weitere verbindliche Kooperationselemente zwischen den Durchführungorganisationen, zu denen der DED faktisch zählte, eingeführt. Eine entscheidende Wegmarke bildeten dabei die ab 2007 initiierten gemeinsamen Programmvorschläge.

Die Programmbildung führte faktisch zu einer stärkeren Integration der eingesetzten EHs in die bilateralen staatlichen EZ-Programme.⁴¹ Das ging einher mit einer – im Vergleich zu den 1990er Jahren – stärkeren Arbeitsteilung zwischen den entsandten Fachkräften der GTZ und den DED-EHs. Während Ersterer zunehmend Beratungsaufgaben auf nationaler Ebene wahrnahmen, übernahmen Letztere diese eher basisnah auf der Mikro- und Mesoebene. Konzeptionell fand dieser neue Trend seinen Niederschlag im Mehrebenenansatz.

Box 2: Mehrebenenansatz

Der **Mehrebenenansatz** verbindet Interventionen auf unterschiedlichen Handlungsebenen, von der lokalen über die regionale (subnationale oder auch Meso-) bis hin zur nationalen Ebene.⁴² Diese Interventionen sollen eng aufeinander abgestimmt sein. Das sog. Fahrstuhlprinzip bzw. der sog. Paternostereffekt soll gewährleisten, dass Politiken von der nationalen Ebene nicht nur implementiert werden, sondern gleichzeitig Erfahrungen von der lokalen Ebene systematisch an die Entscheidungsträger auf nationaler Ebene zurückfließen. Die Arbeit, z. B. von EHs, auf den verschiedenen Ebenen erfordert eine jeweils besondere Professionalität. Jede Handlungsebene ist gleich wichtig (Rauch, 2006; Rauch, 2009; Winter, 2011).

Die verstärkte Programmbildung in der deutschen staatlichen EZ reflektierte auch die zunehmende Bedeutung von „Wirkungsorientierung“ in der internationalen EZ (vgl. Arbeitskreis „Evaluation von Entwicklungspolitik“ DeGEval, 2010). Durch die Programmbildung sollte eine höhere Wirksamkeit durch verbesserte Koordination und Harmonisierung im Einsatz der verschiedenen Instrumente der EZ, inklusive der EHs, erreicht werden. Die zunehmende Bedeutung von Wirkungsorientierung führte auch zu erhöhten Erwartungen an die Träger des ED und an EHs im Sinne des Wirkungsnachweises der eigenen Tätigkeit.

Traditionell wurden die EH-Einsätze eher mit ihren Inputs (Aktivitäten) beschrieben und nicht mit den zu erzielenden Wirkungen, was heutigen Standards der Wirkungserfassung

³⁹ Dies leitet sich aus der Vorgabe des EhfG ab, dass der EH-Einsatz als Dienst ohne Erwerbsabsicht zu verstehen ist (vgl. AKLHÜ, 2012).

⁴¹ Als Beispiel soll hier das Gesundheitsprogramm der deutschen bilateralen EZ in Ruanda angeführt werden, wo im Rahmen der vom DEval durchgeführten Evaluierung auch der Integrationsprozess der EHs mit beleuchtet wurde (vgl. Schwedersky et al., 2014a).

⁴² Im Prinzip gehört auch die globale Ebene (z. B. regionale Zusammenarbeit) zum Mehrebenenansatz, was aber hier vernachlässigt werden soll.

nicht mehr gerecht wird. Die Träger des ED haben sich daher in jüngster Zeit verstärkt mit geeigneten Verfahren der Erfassung von Wirkungen des Einsatzes von EHs beschäftigt, allerdings mit einem deutlichen Schwerpunkt auf Monitoringinstrumenten. Beispielhaft soll hier die diesbezügliche konzeptionelle Diskussion innerhalb der AGEH erwähnt werden, die zur Entwicklung eines eigenen Wirkmodells führte (Detscher, 2014), das ganz bewusst nicht dem Wirkungsnachweis dienen, sondern die AGEH-Fachkräfte dabei unterstützen soll, „ihren spezifischen Beitrag zu aggregierten Wirkungen [zu] leisten – und ihn unter Nutzung von Erkenntnissen und Lernerfahrungen, die sie in der Interaktion mit ihren Partnern bewusst generieren, dokumentieren, monitoren und evaluieren können“ (Detscher, 2014).⁴³ Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch die diesbezüglich innerhalb des ehemaligen Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) geführte konzeptionelle und methodische Diskussion, die u. a. zu einer Evaluierung der Wirkungen des Einsatzes von EHs in Lateinamerika führte (vgl. EED, 2010). Bei dieser Evaluierung wurde überdies deutlich, dass EHs – bzw. die Träger des ED – mit neuen Anforderungen der Partnerorganisationen konfrontiert wurden und werden, die beim Wirkungsnachweis der eigenen Arbeit Unterstützung von EHs erwarten.

Als infolge des OECD-DAC Peer Review (2005) (vgl. OECD, 2005) im BMZ verstärkt über institutionelle Reformen bei den Durchführungsorganisationen der staatlichen deutschen EZ nachgedacht wurde, hatte dies noch keine unmittelbar sichtbaren Konsequenzen für die Vermittlung von EHs. Mit der Konkretisierung der Fusion nach dem Wechsel der BMZ-Leitung 2009⁴⁴ wurde aber absehbar, dass der Zusammenschluss von DED, GTZ und der Internationalen Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) erhebliche Implikationen für die institutionelle Aufstellung der ED, aber auch für den Einsatz des Instruments „EH“ haben würde.

Zunächst musste der rechtliche Rahmen insofern angepasst werden, als die neue Rolle der GIZ als Träger des ED eine Änderung des EhfG erforderlich machte (vgl. AKLHÜ, 2012).⁴⁵ Des

Weiteren ergab sich für den Arbeitskreis Lernen und Helfen in Übersee e. V. (AKLHÜ) als den bisherigen privaten Gesellschafter des DED eine veränderte Konstellation, da diese Rolle nun nicht mehr gefragt war. Als Gegenleistung für die Aufgabe der Gesellschafterrolle wurden dem AKLHÜ vom BMZ allerdings in einer schuldrechtlichen Vereinbarung⁴⁶ Mitwirkungsrechte bei der Gestaltung des ED in der GIZ zugesichert.

Für die anderen Träger des ED bedeutete die Fusion, dass sie sich mit einem neuen Kooperationspartner in den bestehenden übergreifenden Strukturen der Träger des ED, wie v. a. der Arbeitsgemeinschaft der Entwicklungsdienste e. V. (AGdD), vertraut machen mussten. Dies beinhaltete auch die grundsätzliche Frage des gemeinsamen Verständnisses zur Konzeption und zu den Zielen der EH-Vermittlung, da die nichtstaatlichen Träger des ED nicht davon ausgehen konnten, dass die GIZ nahtlos an die bisher durch den DED wahrgenommene Rolle anschließen würde. Der DED hatte als mit Abstand bedeutendster ED – mit mehr als der Hälfte aller EH-Vermittlungen – eine zentrale Rolle im Konzert der Träger des ED. Die nichtstaatlichen Träger des ED stellten sich daher verständlicherweise die Frage, inwieweit die GIZ in Bezug auf die Vermittlung von EHs andere Akzente setzen würde. Damit verband sich auch die Sorge, dass eine möglicherweise abnehmende Bedeutung des Einsatzes von EHs durch die GIZ die Bedeutung des Instruments insgesamt in Mitleidenschaft ziehen bzw. einen Druck zur Entprofessionalisierung erzeugen würde⁴⁷, dem die nichtstaatlichen Träger des ED nicht zu folgen bereit wären.

Die diesbezüglichen Implikationen für die Zukunft des Instruments innerhalb der staatlichen EZ wurden auch dem BMZ mehr und mehr deutlich. Das BMZ versuchte daher durch die Festlegung einer Quote⁴⁸, einem möglichen Rückgang vorzubeugen und die Zahl der durch die GIZ vermittelten EHs bei mindestens ca. 800 pro Jahr zu halten. Diese Quote, die als Teil der zwischen BMZ und GIZ zur Fusion getroffenen Vereinbarungen eingeführt wurde, war aber auch deshalb

⁴³ Hier lässt sich ein direkter Bezug zu dem für diese Evaluierung besonders relevanten Wirkmechanismus „Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen“ herstellen (s. Kapitel 2.2.2).

⁴⁴ Dem waren zwischen 2005 und 2009 auf der Basis von Studien von PricewaterhouseCoopers sowie des Bundesrechnungshofes bereits Überlegungen über unterschiedliche Fusionsszenarien vorausgegangen.

⁴⁵ Laut EhfG sind als Träger des ED nur diejenigen Organisationen anerkannt, die ausschließlich oder überwiegend EHs vorbereiten, entsenden und betreuen. Da dies für die GIZ nicht zutrifft, musste eine Ausnahmeregelung ins EhfG aufgenommen werden.

⁴⁶ Das Dokument liegt DEval vor.

⁴⁷ Dieser hätte dadurch entstehen können, dass die GIZ das EhfG so ausgelegt hätte, dass eher junge, wenig berufserfahrene Fachkräfte als EHs eingesetzt werden.

⁴⁸ Sie kann nur de facto als Quote bezeichnet werden, weil sie streng genommen eine Vereinbarung zwischen BMZ und GIZ über Zielgrößen zu den jährlich von der GIZ vermittelten EHs darstellt.

erforderlich, weil das BMZ es zudem zur politischen Vorgabe machte, dass der Einsatz von EHs möglichst zügig in das Auftragsverfahren integriert werden sollte. Damit entschieden hauptsächlich die Auftragsverantwortlichen über die Einrichtung von EH-Plätzen im Rahmen von Programmen, wobei die Quote in diesem Zusammenhang als Anreiz fungieren sollte. Bei diesen Vorgaben ging es dem BMZ über den möglichst wirksamen Einsatz des Instruments „EH“ hinaus v. a. um die wirksame Integration der verschiedenen und durch die Fusion erweiterten Instrumente der TZ insgesamt.

Für die bisherigen Länderprogramme des DED ergaben sich daraus erhebliche Konsequenzen, weil Kooperationen mit Partnerorganisationen außerhalb der vereinbarten Schwerpunkte in der Regel nicht weitergeführt wurden. Nur so konnte aber erreicht werden, dass die Zahl der formal und inhaltlich in Programme integrierten EHs, der Vorgabe des BMZ entsprechend, möglichst schnell zunahm, zuungunsten der flankierend eingesetzten eigenständigen EHs. Diese Entwicklung führte gleichzeitig zu der neuen Konstellation, dass Partnerregierungen in Regierungsverhandlungen Einfluss auf die Auswahl von zivilgesellschaftlichen Partnerorganisationen nahmen, mit denen im Rahmen von bilateralen Programmen der EZ zusammengearbeitet werden sollte. Insgesamt hatte dies zur Folge, dass die GIZ in Bezug auf die Einsatzmöglichkeiten von EHs bei eben diesen Partnerorganisationen stärkeren Beschränkungen unterworfen war; die eher restriktive Handhabung der Einsatzmöglichkeiten des Studien- und Fachkräftefonds (SFF) durch das BMZ verschärfte das Problem.⁴⁹ Die hier dargestellten Konsequenzen der Fusion führten zu einem Rückgang der durch die GIZ vermittelten EHs, der allerdings durch die o. g. Quote gebremst wurde (s. Kapitel 2.1.4).

Im Zuge der Fusion ergaben sich für die EHs in der GIZ auch dadurch Veränderungen, dass sie nicht mehr auf die Unterstützung von Koordinatorinnen und Koordinatoren zählen konnten. Diese hatten innerhalb der Struktur des früheren DED wesentliche Beratungs- und Begleitfunktionen für die Arbeit der EHs übernommen. Bei anderen Trägern des ED, z. B. EIRENE, haben Koordinatorinnen und Koordinatoren weiterhin eine wichtige Rolle im Sinne einer Begleitstruktur für die EHs.

Die Integration des DED in die GIZ wurde öffentlichkeitswirksam teilweise sehr kritisch kommentiert. So forderte ein Treffen von ehemaligen EHs des DED am Werbellinsee, das vom Freundeskreis des DED organisiert wurde, die Gründung eines neuen ED, weil der GIZ nicht zugetraut wurde, mit dem Instrument in der entwicklungspolitisch intendierten Weise weiterzuarbeiten (vgl. DED-Freundeskreis, 2013). Diese Initiative fand aber nicht die vom Freundeskreis erhoffte Resonanz auf politischer Ebene, weder beim BMZ noch bei den nichtstaatlichen Trägern des ED.

2012 ergriff das BMZ die Initiative, das Instrument „EH“ in einem gemeinsamen Konzeptionsprozess mit allen Trägern des ED weiterzuentwickeln. Damit reagierte das Ministerium auf die fusionsbedingt veränderte Aufstellung der Träger des ED und stellte ihnen zudem eine Plattform zur Verfügung, auf der eine Verständigung über ein gemeinsames Leitbild für den zukünftigen Einsatz des Instruments möglich wurde.⁵⁰ Das aus diesem Prozess 2013 hervorgegangene EH-Leitbild (s. Kasten) (GIZ, 2013a) betont die besonderen Merkmale des ED aus Sicht der Programmakteure wie den Dienstcharakter des EH-Einsatzes, der ohne Erwerbsabsicht für eine begrenzte Zeit geleistet wird und Fachexpertise mit solidarischem Engagement verbindet. Zudem wird die Verpflichtung der EHs betont, sich nach der Rückkehr entwicklungspolitisch zu engagieren. Dies kann als Versuch der Wiederbelebung der ursprünglichen Ideale für die EH-Entsendung interpretiert werden. Allerdings setzt das Leitbild auch neue Akzente, indem die wachsende Bedeutung bestimmter Qualifikationen und Kompetenzen, z. B. Methoden- und Sozialkompetenz, Sensibilität hinsichtlich gender- und konfliktbezogener Fragestellungen sowie Kompetenzen als Prozessbegleiter, Coach und Moderator, hervorgehoben werden.

Box 3: Wesentliche Aussagen im EH-Leitbild

Ziele und Aufgaben von EHs

- EHs stellen ihre Berufserfahrung und Kompetenzen basisnah und in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Akteuren des Partnerlandes in den Dienst globaler, nachhaltiger Entwicklung.

⁴⁹ Eine Lockerung ließ sich erst im Sommer 2014 beobachten im Lichte von zurückgehenden Entsendezahlen für EHs (vgl. Briefwechsel zwischen BMZ und GIZ vom August 2014).

⁵⁰ Dabei stand ein für das Leitbild des ZFD durchgeführter Prozess Pate.

- Durch ihren fachlichen Beitrag und den „Blick von außen“ unterstützen sie die Partnerorganisationen bei der Überwindung von Entwicklungshemmnissen und der Suche nach innovativen Lösungen.
- EHs tragen ihre im Partnerland erworbenen Perspektiven und Erkenntnisse während des Dienstes und nach der Rückkehr in die eigene Gesellschaft zurück und setzen sich für entwicklungspolitische Anliegen ein.

EHS tragen dazu bei,

- wechselseitig globale Lernprozesse in Deutschland und weltweit anzustoßen und zu gestalten,
- einen Dialog über gesellschaftliche Entwicklungen in verschiedenen Regionen der Welt zu ermöglichen,
- Entwicklung vorrangig auf lokaler Ebene zu fördern und konkrete Entwicklungsbeiträge zu leisten,
- partnerschaftliche Kooperationen zu vertiefen,
- entwicklungspolitisches Engagement nach der Rückkehr zu fördern.

EHS wirken, indem sie

- Partnerorganisationen und lokale Strukturen, denen sie mit einem Blick von außen und mit fachlichen und methodischen Beiträgen zur Verfügung stehen, stärken,
- sich auf andere Menschen und Kulturen einlassen,
- ihre Privilegien reflektieren und ihr Verhalten kontextsensibel gestalten,
- voneinander und miteinander lernen,
- Veränderung anstoßen und sich verändern lassen.

EHS leisten einen internationalen Dienst, der sich an folgenden Werten orientiert:

- gesellschaftliches Engagement, Demokratie, Menschenrechte, Chancengleichheit, Rechtsstaatlichkeit und politische Teilhabe,
- ökologische, soziale und ökonomische Nachhaltigkeit,
- Frieden, Gewaltfreiheit und Gerechtigkeit,
- Solidarität, Toleranz, Partnerschaftlichkeit,
- Dialog und Partizipation
- globales Gemeinwohl.

Das Profil des/der EH zeichnet sich dadurch aus, dass er/sie

- über die für die Aufgabe notwendige Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz verfügt und die eigene Rolle reflektiert,
- Erfahrung in gesellschaftlichem Engagement mitbringt,
- sensibel für interkulturelle, gender-, konfliktbezogene Fragestellungen ist,
- die Bereitschaft mitbringt, sich auf das Leben und die Kultur vor Ort einzulassen,
- Beziehungen als Prozessbegleiter, Moderator und Coach professionell gestaltet,
- bei und mit der Partnerorganisation arbeitet und die gemeinsam formulierten Entwicklungsziele mitträgt,
- bereit ist, neugewonnene Perspektiven einzubringen und sich als Rückkehrerin bzw. Rückkehrer zu engagieren,
- das eigene Fachwissen zeitlich befristet zur Verfügung stellt,
- keine Erwerbsabsicht hat; auf Basis eines angemessenen Unterhaltsgeldes und einer angemessenen sozialen Absicherung arbeitet.

Das EH-Leitbild reflektiert die Sichtweisen der beteiligten Träger des ED; es wurde aber nicht auf einer z. B. durch eine Evaluierung aktualisierten empirischen Basis erarbeitet. Insofern war es konsequent, den EH-Leitbild-Prozess mit Blick auf die Ausarbeitung einer EH-Konzeption so lange nicht fortzusetzen, bis die Ergebnisse dieser Evaluierung vorliegen.

Ergebnis und Bedeutung dieses Prozesses werden von den beteiligten Akteuren unterschiedlich bewertet. Während aus Sicht des BMZ der partizipative Prozess betont wird, der zu diesem von allen Trägern des ED unterstützten EH-Leitbild geführt hat, wird von entsprechenden nichtstaatlichen Trägern diesbezüglich relativierend eingewandt, dass es sich weniger um eine wegweisende konzeptionelle Weiterentwicklung handle als eher um den kleinsten gemeinsamen Nenner. Im Vorgriff auf die in diesem Bericht dargestellten Evaluierungsergebnisse soll hier zum EH-Leitbild kritisch angemerkt werden, dass es einerseits eine Überspreizung dessen enthält, was

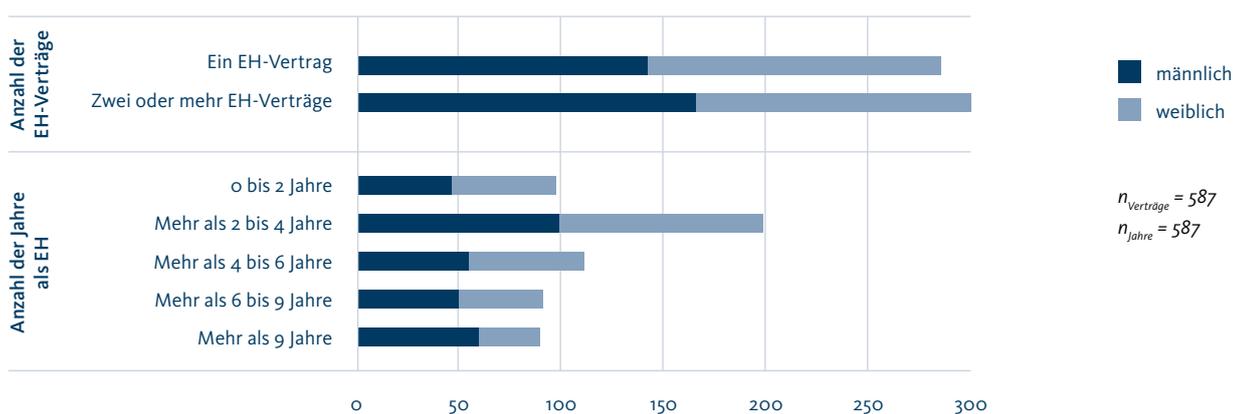
EHS an Fähigkeiten und Kompetenzen für ihre Arbeit in den Partnerländern mitbringen sollten, ohne allerdings wirkliche Prioritäten zu setzen, die sich aus veränderten Rahmenbedingungen ergeben könnten. Andererseits wird der voluntaristische Charakter des EH-Einsatzes betont in seiner Hinführung auf das der Arbeit im Partnerland folgende gesellschaftliche Engagement in Deutschland.

In einem nächsten Schritt sollen die Professionalisierungstendenzen im Einsatz von EHs noch einmal vor dem Hintergrund eigener Erhebungsergebnisse betrachtet werden. Die Professionalisierung des Einsatzes von EHs zeigt sich u. a. anhand der Veränderungen des soziodemographischen Profils von EHs, wie sie im ersten Abschnitt dieses Kapitels dargestellt wurden. Das relativ hohe durchschnittliche Alter von EHs spiegelt sich auch in der Onlinebefragung dieser Evaluierung wider. In der Stichprobe liegt es mit 48 Jahren nur geringfügig über den vom AKLHÜ ermittelten Werten⁵¹: 44 Jahre als Durchschnitt für den Zeitraum 2005–2012 bzw. 46 Jahre, wenn nur 2012 betrachtet wird (vgl. AKLHÜ, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2013a,

2013b). Der relativ hohe Altersdurchschnitt führt auch dazu, dass mehr EHs mit Familie ins Ausland gehen. Im Zeitraum 2004–2012 reisten gut 52 % der Befragten (oder 305 Personen) im Zuge ihres letzten EH-Einsatzes mit Familie aus, davon der größte Teil sowohl mit Partnerin bzw. Partner als auch mit Kind bzw. Kindern. Betrachtet man zudem den Bildungsabschluss von EHs als einen Indikator für Professionalisierung, so zeigt sich, dass fast 90 % der befragten EHs Akademiker bzw. Akademikerinnen waren (89 % = 524 Personen).⁵²

Dass eine relativ hohe Zahl von Befragten über EH-spezifische Vorerfahrungen verfügt, kann ebenfalls als Indikator für eine zunehmende Professionalisierung gesehen werden. Gut die Hälfte aller Befragten (51 % oder 300 Personen) war zum Befragungszeitpunkt bereits mindestens zum zweiten Mal als EH ausgereist. Dementsprechend hoch ist auch die Anzahl der Jahre, die Befragte insgesamt als EHs gearbeitet haben. Die Hälfte der Befragten war mehr als 4 Jahre EH (50 % oder 291 Personen). 31 % (180 Personen) waren insgesamt mehr als 6 Jahre EH.

Abbildung 5: Anzahl der Personen nach EH-Vertragsanzahl und Dauer der EH-Einsätze insgesamt



Es ist nicht überraschend, dass EHs bei verschiedenen Einsätzen von unterschiedlichen Trägern des ED vermittelt wurden. Insgesamt sind gut ein Fünftel (21 % oder 127 von 587 Personen) aller Befragten mit mehr als einem Träger des ED ausgereist.

Stellt man an diesem Punkt den Rückbezug zu dem im Leitbild angesprochenen EH-Typus her, d. h. temporärer einmaliger Einsatz ohne berufliche Vorerfahrungen im globalen Süden und anschließende definitive Rückkehr nach Deutschland in das entsprechende Berufsfeld, dann entsprachen diesem Typus

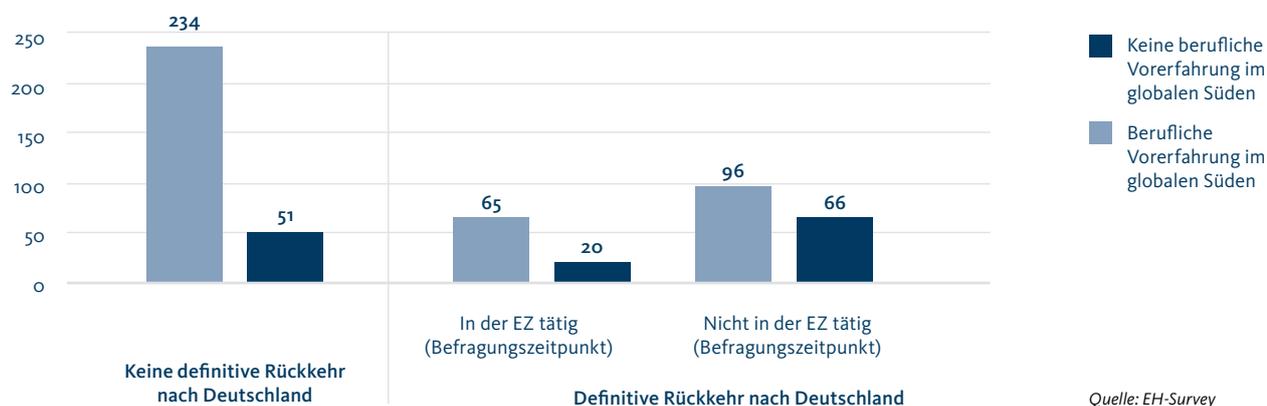
⁵¹ Dies liegt daran, dass das Alter zum Zeitpunkt der Durchführung der Onlinebefragung erhoben wurde.
⁵² S. dazu auch Anhang 4.

nur 12 % der Befragten (66 von 532 Personen). Dabei wurden auch diejenigen EHs berücksichtigt, die nach der Rückkehr im EZ-Kontext in Deutschland arbeiteten. Dieser Befund belegt eindrücklich, dass die dargestellten Professionalisierungstendenzen dazu geführt haben, dass EHs bereits vor ihrer Ausreise einen starken, oft beruflichen Bezug zur EZ haben und diesen auch nach der Rückkehr behalten.⁵³

1.3.3 Erfahrungen mit dem Einsatz von vergleichbaren Personalinstrumenten in anderen Ländern

In diesem Kapitel soll der Blick auf die Erfahrungen anderer Länder innerhalb der OECD mit der Vermittlung von EHs gelenkt werden. Damit wird das Instrument „EH“, so wie es sich in Deutschland entwickelt hat, in den internationalen Kontext eingeordnet.

Abbildung 6: EZ-Vorerfahrungen von EHs und ihr Verbleib in der EZ nach ihrer Rückkehr



Der Einsatz von mit EHs vergleichbaren Instrumenten der Personalvermittlung ist in den Mitgliedsländern der OECD insgesamt relativ weit verbreitet. Allerdings ergeben sich bei genauerer Betrachtung erhebliche Unterschiede bezüglich Zielsetzung und Einsatzformen. Auf einem imaginären Kontinuum reicht das Spektrum auf der einen Seite von erfahrenen, spezialisierten Fachkräften bis hin zum freiwilligen sozialen Engagement. Beiträge zur Armutsreduzierung und zu nachhaltiger Entwicklung in den Partnerländern im Rahmen von Projekten und Programmen stehen dabei im Vordergrund. Auf der anderen Seite haben die Förderung von zivilgesellschaftlichem Austausch und interkulturelles Lernen eine zunehmende Bedeutung auf der Zielebene.

Bei der folgenden vergleichenden Betrachtung der EH-Vermittlung in den Ländern der OECD wird neben den o. g. Aspekten auch betrachtet, inwieweit die EH-Vermittlung eine gesetzliche

Grundlage hat, welche Qualifikationsanforderungen bestehen, wie lange die Einsätze typischerweise dauern und wie der Unterhalt der EHs geregelt ist. Art der Partnerorganisationen und erwartete Einstellungen der EHs sind hier ebenfalls von Bedeutung.

- Eine *gesetzliche Grundlage*, die den ED regelt, gibt es lediglich in Deutschland, Österreich, Frankreich und den USA. Die USA waren an diesem Punkt Vorreiter mit ihrem 1961 verabschiedeten Gesetz. Deutschland folgte 1969, Österreich und Frankreich dann in den 1980er Jahren (1983 bzw. 1986).
- In einigen der untersuchten Länder können Entsendeorganisationen auf staatliche *Finanzierung* zurückgreifen (Australien, Deutschland⁵⁴, Japan, Norwegen). Ansonsten können sie in den meisten Fällen staatliche Kofinanzierungsmöglichkeiten nutzen. Teilweise wird auch von den EHs bzw. Freiwilligen eigenes Fundraising erwartet.

⁵³ Diese Ergebnisse beruhen auf Aussagen von EHs, die größtenteils vor Umsetzung des EH-Leitbildes von den Trägern des ED vermittelt wurden. Im Rahmen des EH-Leitbildes ist eine Reduzierung der Zweitentsendungen angestrebt, die in der EHB nicht abgebildet werden konnte. Im Jahr 2013 lag die Quote für Zweitentsendungen bei der GIZ bei gut 33 % (GIZ, 2013b), während in der Stichprobe, auf der Abbildung 6 basiert, über alle Jahre hinweg gut 50 % aller GIZ-EH mindestens zum zweiten Mal als EH ausgereist waren.

⁵⁴ Dies gilt nur für die von der GIZ entsandten EHs, weil die Vermittlung der EHs durch nichtstaatliche Träger immer einen Eigenanteil (25 %) beinhaltet, der durch den vom BMZ gewährten Zuschuss (75 %) ergänzt wird.

- In allen untersuchten Ländern bis auf Norwegen gibt es weiterhin *Langzeiteinsendungen* von mindestens 2 Jahren.
- Fast alle der untersuchten Organisationen haben Langzeitprogramme durch *kürzere Programme sowie spezielle Programme ergänzt* (Jugendliche, Senioren, Süd-Süd-Austausch, Onlineprogramme, Diaspora).
- Bis auf das Peace Corps erwarten alle untersuchten Organisationen für ihre Langzeiteinsätze mindestens *2 Jahre Berufserfahrung und eine abgeschlossene Ausbildung*. Lediglich für die Einsätze von Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen sind die Anforderungen geringer.
- Üblicherweise wird eine Form von *Unterhaltsgeld* gezahlt; zudem werden Reise- und Versicherungskosten in der Regel übernommen, in Ausnahmefällen auch Sozialleistungen. Einige der Organisationen erwarten von ihren Freiwilligen eigenes Fundraising.
- Eine *solidarische Grundeinstellung sowie eine wertebasierte Haltung* der EHs bzw. Freiwilligen werden von den meisten Organisationen erwartet. Allerdings gibt es je nach Entsendeorganisationen unterschiedliche Gewichtungen zwischen erwarteter Einstellung und Haltung sowie erforderlichen Kompetenzen.
- Die *Rolle der Partnerorganisationen* ist sehr unterschiedlich; meist handelt es sich jedoch um eher basisnahe Organisationen auf lokaler oder regionaler Ebene. Von den EHs bzw. Freiwilligen wird erwartet, dass sie unter einfachen Lebensbedingungen auch an entlegenen Standorten zurechtkommen.

Die vorstehend dargestellte Momentaufnahme soll dadurch erweitert werden, dass *allgemeine Tendenzen im Einsatz von der Vermittlung EHs vergleichbaren Personalinstrumenten* in die Betrachtung einbezogen werden. Dabei lässt sich ein direkter Bezug zu den für den deutschen Kontext dargestellten Tendenzen herstellen (s. Kapitel 1.1.2). Bezüglich des Trends zur *Professionalisierung* lässt sich auch im internationalen Kontext beobachten, dass Partnerorganisationen zunehmend höhere Anforderungen an die Kompetenzen der vermittelten Fachkräfte stellen. Zu den fachlich immer spezieller werdenden Themenfeldern, in denen die Fachkräfte eingesetzt werden, kommen eine ganze Reihe von zusätzlichen Kompetenzen aus den Bereichen Mediation, Management, neue Medien,

Konfliktbearbeitung, Organisationsberatung sowie Monitoring und Evaluierung, häufig eingebunden in das Projektmanagement. Viele Partnerorganisationen bevorzugen eingedenk dieser Anforderungen an Fähigkeiten Menschen mit Berufserfahrung im globalen Süden, wie folgendes Zitat belegt:

„long-timers‘ (as this evaluation calls them) with extensive country and development experience are in a better position to respond to more complex and specific demands and to provide higher-level capacity development support than ‚experienced newcomers‘ on their first assignment in a country [...] The latter category of personnel principally has good professional experience and is highly motivated, but also has several disadvantages, chief among which is the lack of development and relevant country experience. They also do not tend to have the strong links with development networks in Austria and Europe which the long-timers tend to provide“ (ECDPM, 2007).

Der Trend zur Professionalisierung betrifft aber nicht nur die Qualifikationen der entsandten EHs. Er lässt sich auch – wie im deutschen Kontext – in den Entsendeorganisationen selbst beobachten, wenn man deren Struktur und Verfahren betrachtet. Steigende Anforderungen für staatliche Kofinanzierungen haben diese Entwicklung zudem befördert. Es überrascht nicht, dass auch die zunehmende Bedeutung von *Wirkungsorientierung* in einer dem deutschen Kontext vergleichbaren Weise zum Tragen kommt.

Schließlich soll die Tendenz zur *Ausdifferenzierung von Einsatzformen* hier Erwähnung finden. Der Langzeiteinsatz von EHs ist für die meisten Entsendeorganisationen – auch das gilt in vergleichbarem Maße für den deutschen Kontext – nur noch eine der angebotenen Einsatzformen. Neben kürzeren Einsätzen (weniger als 2 Jahre) gibt es Programme mit ganz neuen Zielgruppen. So haben einige Entsendeorganisationen die Diaspora für die Freiwilligenarbeit ebenso entdeckt wie Jugendliche bzw. junge Erwachsene, Studenten und Senioren. Teilweise wird zudem ganz bewusst der Süd-Süd-Austausch und in Norwegen sogar der Süd-Nord-Austausch gefördert.⁵⁵ Große Organisationen wie United Nations Volunteers oder Voluntary Service Overseas arbeiten explizit mit Freiwilligen aus Industrie- und Entwicklungsländern und haben spezielle Programme für „Volunteering“ im jeweiligen Heimatland aufgelegt.

⁵⁵ Den Süd-Nord-Austausch gibt es inzwischen auch im deutschen Kontext, aber nicht in der Vermittlung von EHs. Dafür sei beispielhaft das weltwärts-Programm genannt.

Die vorstehend gemachten Ausführungen lassen sich zu zwei Modellen für die EH-Vermittlung verdichten, dem Fachkräfte-Langzeit-Modell sowie dem Freiwilligen-Modell.

Bei dem *Fachkräfte-Langzeit-Modell* liegt die Betonung auf der Fachlichkeit (mindestens 2 Jahre Berufserfahrung) und den längeren Einsatzzeiten (mindestens 2 Jahre). Darüber hinaus wird dieses Modell durch folgende Merkmale charakterisiert:

- Die Einsätze erfolgen häufig in Partnerprojekten oder -programmen⁵⁶ und sind mit ihren Zielen und Ansätzen meist eng mit der Denk- und Funktionsweise der „Experten“-EZ verknüpft.
- Die solidarische Grundeinstellung und die wertebasierte Haltung dienen als Begründungszusammenhang für die „Vergütung“ mit einem Unterhaltsgeld. Kirchliche Entsendeorganisationen sind dabei in ihrer Argumentation meist klarer als säkulare Organisationen wie die United Nations Volunteers oder der australische ED.
- Die Abgrenzung zwischen Langzeitfachkräften der jeweiligen staatlichen bilateralen EZ und den EH-Fachkräften wird mit zunehmenden Qualifikationsanforderungen an Letztere problematischer, was es gleichzeitig erschwert, die besonderen Merkmale der EH-Fachkräfte, d. h. die Verbindung von professionellem Dienst mit solidarischem Engagement, deutlich zu machen. Das Phänomen der „Berufs-EHs“ ist durchaus verbreitet und reflektiert die hohen Anforderungen, die von Partnerseite häufig an die Fachkräfte gestellt werden.
- Durch die Nähe zur Entsendung von Langzeitfachkräften im Rahmen der staatlichen bilateralen EZ scheint dieses Modell insbesondere dem kritischen Blick der staatlichen EZ-Institutionen ausgesetzt zu sein, die Einsätze von EH-Fachkräften finanzieren bzw. kofinanzieren. Letztere leiten ihre Maßstäbe bezüglich Effektivität und Effizienz der Einsätze von Langzeitfachkräften her. So hat z. B. die niederländische Regierung in diversen Evaluierungen der Netherlands Development Organisation (SNV) „Amateurhaftigkeit“ vorgeworfen. Es scheint den ED ähnlichen Organisationen nicht immer zu gelingen, den Mehrwert und die besonderen Merkmale ihres Ansatzes zu verdeutlichen. Dazu gehört auch die Betonung der eigenen Professionalität von EHs.

Diesem Modell können die ED in Deutschland, Frankreich und Österreich – mit einer eigenen gesetzlichen Grundlage – ebenso zugeordnet werden wie die Entsendeorganisationen in Japan, Australien und Korea sowie die im Schweizer Dachverband Unité zusammengeschlossenen Organisationen.

Das *Freiwilligen-Modell* ist dadurch gekennzeichnet, dass es v. a. auf gemeinsames Lernen und internationale Verständigung („global citizenship“) ausgerichtet ist. Darüber hinaus wird dieses Modell durch folgende Merkmale charakterisiert:

- Die Dauer des Einsatzes ist sehr variabel. Neben Langzeiteinsätzen wie beim Peace Corps (2 Jahre) gibt es in den letzten Jahren immer mehr Angebote mit kürzerer Einsatzdauer (3–6 Monate).
- Eine vergleichbare Variabilität lässt sich hinsichtlich der erforderlichen Qualifikationen beobachten. Dabei gilt die Faustregel: Je jünger Freiwillige sein dürfen, desto geringer sind – verständlicherweise – die Anforderungen an fachliche Qualifikationen. In der Regel werden aber auch bei diesem Modell von Bewerberinnen und Bewerbern Berufserfahrung und spezielle fachliche Qualifikationen erwartet, häufig im Bereich von Advocacy, der Kampagnenarbeit, Organisationsentwicklung, Öffentlichkeitsarbeit oder der neuen Medien.
- Die Finanzierung der Einsätze basiert häufig auf einer Mischung aus staatlichen Zuschüssen und eigenen Ressourcen der Entsendeorganisation (Spenden, Mitgliedsbeiträge u. a.). Die Freiwilligen erhalten meist deutlich weniger als das gängige Unterhaltsgeld; es handelt sich eher um eine Art Taschengeld oder einen Zuschuss zu Lebenshaltungskosten. In einigen Fällen müssen die Freiwilligen sogar durch eigenes Fundraising zu den Kosten des Einsatzes beitragen.
- Es werden neue Zielgruppen erschlossen, z. B. Diaspora-Gruppen oder Senioren. Zunehmendes Gewicht haben auch spezielle Programme für Jugendliche bzw. junge Erwachsene, vergleichbar dem weltwärts-Freiwilligendienst in Deutschland. Der Nutzen der Initiativen wird aber von Beobachtern mit dem Argument angezweifelt, dass sie häufig weniger mit Solidarität als mit dem Wunsch zum eigenen Lernen, Erfahrung sammeln und Professionalisieren

⁵⁶ Diese können der staatlichen, aber auch der nichtstaatlichen EZ zugeordnet sein.

der jungen Menschen zu tun haben. Auch Nord-Süd- und/oder Süd-Süd-Entsendungen sind möglich.

Prominente Beispiele für Entsendeorganisationen, die diesem Modell folgen, sind das Peace Corps und Voluntary Service Overseas. Darüber hinaus gibt es eine wachsende Zahl von Entsendeorganisationen, die teilweise auch in deutlicher Konkurrenz zueinander agieren.

Nicht alle der untersuchten Organisationen lassen sich eindeutig dem einen oder anderen Modell zuordnen. Teilweise machen Entsendeorganisationen Angebote für Einsatzformen, die mit beiden Modellen assoziiert werden können (z. B. Kanada). Es gibt jedoch auch Organisationen, die gänzlich andere Wege gegangen sind. Hierzu gehört sicherlich die niederländische SNV, die sich bereits Ende der 1990er Jahre für eine über das Fachkräfte-Langzeit-Modell hinausgehende Professionalisierung entschieden hat. Dies fand seinen Niederschlag darin, dass sich die SNV auf bestimmte Länder und Sektoren konzentriert hat und – vergleichbar einer Consulting-Firma – im Auftrag verschiedener Geberorganisationen tätig war und ist. Dies hat dazu geführt, dass die SNV vor Ort fast ausschließlich nationale und/oder regionale Fachkräfte einsetzt (Brinkman und Hoek, 2005). Die dem Fachkräfte-Langzeit-Modell entsprechende EH-Vermittlung hat in diesem Konzept einer professionellen Beratungsorganisation ihren Platz verloren.

Aber auch das Fredskorpset Norway (FK Norway) mit seinem konsequent durchdachten reziproken Modell hat sich auf andere Wege begeben und dafür die nötige politische und rechtliche Unterstützung erhalten. Für jeden jungen Norweger, der für 6–24 Monate in ein Entwicklungsland geht, leistet ein Freiwilliger aus dem Süden in Norwegen einen Dienst, wobei es v. a. um gemeinsames Lernen und den Erfahrungsaustausch geht. Das Programm wendet sich nicht an Einzelpersonen, sondern an Firmen oder Organisationen (in Norwegen und in Entwicklungsländern), die ihre Mitarbeitenden austauschen möchten. Ein anderes Programm von FK Norway ermöglicht mit ähnlichem Konzept den Austausch zwischen dem Süden („Süd-Süd“), d. h. die Entsendung von Freiwilligen aus einem Entwicklungsland in ein anderes (FK Norway Fredskorpset, 2013). Bei diesem Ansatz verschiebt sich der Fokus ganz

eindeutig von konkreten Beiträgen zur Entwicklung in Partnerländern hin zu Austausch und gemeinsamem Lernen. Gleichzeitig rückt damit aber der Entwicklungsbedarf der vermeintlich entwickelten Länder, z. B. bei der klimafreundlichen Energieversorgung, stärker in den Blick.

Unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit der Vermittlung von EHs im internationalen Kontext soll folgendes *Fazit* gezogen werden:

- Die Vermittlung von EHs in Deutschland, die sich am o. g. Fachkräfte-Langzeit-Modell orientiert, erweist sich im internationalen Vergleich als zeitgemäß. Dabei lässt sich Wirksamkeit auf der Ebene des Partnerlandes im Sinne von konkreten Entwicklungsbeiträgen eindeutig eher mit diesem Modell erreichen. Dies wird in der weiteren Darstellung zu den Ergebnissen dieser Evaluierung auch in Bezug auf die Wirksamkeit des Einsatzes von EHs im deutschen Kontext bestätigt.
- Das Instrument hat sich auf der Basis veränderter Bedarfe von Partnerorganisationen weiterentwickelt, ohne dass dies als konzertierter Prozess der beteiligten Akteure angelegt gewesen wäre. Damit hat sich sein Einsatz gleichzeitig modernisiert.
- Die Anpassung und Modernisierung des Instruments muss in den Kontext des durch den Paris/Accra/Busan-Prozess entstandenen Veränderungsdrucks gestellt werden. Die belegte Wirksamkeit des Instruments weist dabei auf die weiter bestehende Heterogenität der Einsatzbedingungen in den Partnerländern und die damit verbundene Pertinenz des Instruments hin. Dies steht im Widerspruch zu dem postulierten Trend zum internationalen Austausch von Mitgliedern der Mittelklassen und der Zivilgesellschaft im Sinne von globalem Lernen, der Einsätze von EHs als überholt erscheinen lässt (vgl. Messner, 2013).
- Die im Prozess zur Erarbeitung des EH-Leitbildes herausgearbeiteten Merkmale des Instruments reflektieren die vorstehend beschriebene (Selbst-)Anpassungs- und Modernisierungstendenz nur unzureichend.
- Das Instrument hat sein Potential gezeigt, Partnerorganisationen im Süden mit der besonderen Professionalität, die sich aus der Verbindung von fachlich-methodischer Kompetenz und solidarischem Engagement ergibt, zu

unterstützen. Dies wird durch die im Hauptkapitel 2 dargestellten Evaluierungsergebnisse untermauert.

- Im Kontext der staatlichen EZ ist der EH-Einsatz zu einer konzeptionell tragenden Säule des Mehrebenenansatzes geworden.
- Das Instrument hat einen besonderen Stellenwert in der Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen auf allen Ebenen durch Beiträge von EHs zu Lobbying/Advocacy und Vernetzung.
- Das Instrument ist aber auch zunehmend unter Druck geraten, seine besonderen Merkmale im Vergleich zu anderen Instrumenten der personellen EZ, wie Langzeiteinsätzen und Internationalem Freiwilligendienst, deutlich zu machen. Dies betrifft den staatlichen Kontext in viel stärkerem Maße als den nichtstaatlichen. Dabei gibt es in den Vergleichsländern innerhalb der OECD keine Konstellation in der staatlichen EZ, die dem Status und der Rolle der integrierten EHs in der GIZ entspräche.

In der Wahrnehmung der Öffentlichkeit ist das Profil des/der EH zudem dadurch unscharf, dass in den Medien außerhalb des EZ-Kontexts häufig der Begriff „EH“ zur Bezeichnung jedweder im Ausland eingesetzten Fachkraft verwendet wird (vgl. Schäfers, 2014). Der Terminus ist dann grundsätzlich positiv konnotiert; seine Verwendung führt aber dazu, dass die Besonderheiten des EH-Einsatzes völlig aus dem Blick geraten.



2.

BEWERTUNG DES INSTRUMENTENEINSATZES AUF PARTNERLANDSEBENE

2.1

Relevanz des Einsatzes von EHs

Im Folgenden werden die Ergebnisse zur Relevanz des Einsatzes von EHs als Instrument der deutschen EZ entlang der diesbezüglichen Evaluierungsfragen dargestellt. Dabei wird die Relevanz in einem ersten Schritt vor dem Hintergrund des tatsächlichen Bedarfs an Fachkräften in Partnerländern bewertet, bevor in einem nächsten Schritt die zivilgesellschaftlichen Strategien und Politiken in den betreffenden Partnerländern beurteilt werden. Besonderes Augenmerk gilt dann dem Bedarf der Partnerorganisationen sowie jenem ihrer Zielgruppen. Der Blick wird anschließend auf den deutschen entwicklungspolitischen Kontext gelenkt, um die Relevanz des Instruments vor diesem Hintergrund zu bewerten. Bezüglich der Erfahrungen mit der Personalvermittlung in anderen Ländern der OECD soll hier nur auf die entsprechenden Ausführungen im Rahmen der Kontextanalyse (s. Kapitel 1.3.3) verwiesen werden. Abschließend wird die Relevanz dann vor dem Hintergrund der Aid-Effectiveness-Agenda bewertet.

2.1.1 Einsatz von EHs vor dem Hintergrund des tatsächlichen Bedarfs an Fachkräften in Partnerländern

Die Relevanzbewertung in diesem Unterkapitel soll auf Basis spezifischer Kriterien vorgenommen werden⁵⁷. „Hohe“ Relevanz ist dann gegeben, wenn EHs als Fachkräfte unersetzlich sind. Von „moderater“ Relevanz soll gesprochen werden, wenn EHs in ihrer spezifischen Arbeitsweise und durch ihre Vernetzungskompetenzen potentiell wirksamer als nationale Fachkräfte sind. Wenn die Arbeit der EHs ohne nennenswerte Abstriche auch von nationalen Fachkräften geleistet werden könnte, EHs jedoch kostengünstiger sind, ist die Relevanz als „niedrig“ anzusehen.

Vor dem Hintergrund des tatsächlichen Bedarfs an Fachkräften in Partnerländern wird der Einsatz von EHs insgesamt als „moderat“ bis „hoch relevant“ bewertet. Auch wenn Arbeitsmarktdaten nicht zur Verfügung standen oder nicht systematisch ausgewertet werden konnten, lassen sich im Rahmen der Fallstudien erfasste nationale Kontextfaktoren zur Begründung heranziehen. So hat etwa Kambodscha nach dem Verlust einer Generation von Intellektuellen und Gebildeten und einem noch wenig leistungsfähigen Bildungssystem

weiterhin einen substantiellen Mangel an Fachkräften auf allen Ebenen. In Simbabwe hat beginnend mit der politischen Krise 2000 ein Braindrain stattgefunden, dessen Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Fachkräften sich bis heute bemerkbar machen. In Nicaragua ergibt sich im Bereich von Umwelt- und Ressourcenschutz die nicht untypische Konstellation, dass nationale Fachkräfte zwar vorhanden, aber noch zu stark dem traditionellen Paradigma von Ressourcenmanagement verhaftet sind.

Es gibt für diesen generellen Befund allerdings Einschränkungen. So ist bei Partnerorganisationen v. a. im zivilgesellschaftlichen Bereich⁵⁸ teilweise die Konstellation gegeben, dass sie aus Kostengründen nationale Fachkräfte – obwohl vorhanden – nicht einstellen können. Dies wurde bspw. von einigen der untersuchten Partnerorganisationen in Bolivien berichtet. Im Umkehrschluss heißt das jedoch nicht, dass in diesen Fällen EHs ausschließlich aus finanziellen Gründen eingesetzt worden wären. Zudem gab es Ausnahmefälle, v. a. in sozioökonomisch tendenziell besser gestellten Staaten, bei denen vergleichbar qualifizierte nationale Fachkräfte einsetzbar gewesen wären. Allerdings kann dies nicht so gedeutet werden, als wären in Mitteleinkommens- und/oder Schwellenländern grundsätzlich ausreichend qualifizierte nationale Fachkräfte vorhanden. So wurden z. B. in Bezug auf den EH-Einsatz in Peru von den befragten Partnerorganisationen im Sinne der o. g. Kriterien eindeutig positive Bewertungen zur Relevanz der eingesetzten EHs abgegeben.

2.1.2 Einsatz von EHs vor dem Hintergrund zivilgesellschaftlicher Strategien und Politiken in den Partnerländern

Spezifische Strategien der Zivilgesellschaft mit Blick auf den Einsatz ausländischer Fachkräfte im Allgemeinen und von EHs im Besonderen konnten in den Fallstudienländern nicht identifiziert werden. Hierbei muss aber berücksichtigt werden, dass es in der Regel keine kohärente Strategieentwicklung und Politikformulierung aller zivilgesellschaftlichen Organisationen in einem Land gibt. Allerdings gibt es Dachorganisationen und Verbände von NRO, die zumindest relevante Strömungen in der Zivilgesellschaft repräsentieren. Auf dieser Grundlage allein konnte aber keine übergeordnete Relevanzbewertung erfolgen.

⁵⁷ Da die Relevanz vor unterschiedlichen Hintergründen betrachtet wird, lassen sich sinnvollerweise keine einheitlichen Kriterien formulieren.

⁵⁸ Die im Rahmen der Fallstudien untersuchten EH-Plätze verteilten sich auf 32 zivilgesellschaftliche und 9 staatliche Partnerorganisationen.

In Nicaragua etwa sind „Umwelt- und Ressourcenschutz“ sowie „Menschenrechte“ aus Sicht der Zivilgesellschaft wesentliche Handlungsfelder, die den dort eingesetzten EHs entsprechende Relevanz verleihen. Die „Stärkung der Zivilgesellschaft“ ist wiederum sowohl in Simbabwe als auch in Bolivien – trotz unterschiedlicher politischer Rahmenbedingungen – von hoher Bedeutung, was die Wichtigkeit der dort eingesetzten EHs belegt. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass es keinerlei Hinweise darauf gibt, dass EHs in Bereichen bzw. Sektoren eingesetzt wurden, die aus zivilgesellschaftlicher Sicht irrelevant oder gar kritisch wären.

2.1.3 Relevanz aus Sicht der Partnerorganisationen und der jeweiligen Zielgruppen der Partnerorganisationen

Über alle Erhebungsinstrumente hinweg⁵⁹ kann hier konstatiert werden, dass die Partnerorganisationen die Einsätze von EHs insgesamt als „moderat“ bis „hoch relevant“ ansahen. Dabei sind folgende Gesichtspunkte ausschlaggebend:

- **Kapazitätsstärkung der Partnerorganisationen durch Nutzung von Fach- und Methodenkenntnissen der EHs.** Partnerorganisationen schätzten die auf Nachhaltigkeit ausgerichtete systematische und kontinuierliche Kapazitätsstärkung durch die EHs. Diese war teilweise auf spezifische Sektoren und fachliche Inhalte bezogen. Bei ihren Relevanzbekundungen betonten viele Partnerorganisationen die Kapazitätsstärkung in den Bereichen Planung, Monitoring und Evaluierung (PM&E), allgemeines Projektmanagement und Strategieentwicklung. Hervorgehoben wurden auch die innovativen Elemente in den von EHs eingebrachten Fach- und Methodenkenntnissen.
- **Nutzung der produktiven Fremdheit im Sinne von kritischem Blick von außen.** Partnerorganisationen betonten den Nutzen, den sie daraus zogen, dass EHs mit einem unvoreingenommenen Blick von außen Impulse für Innovation und Veränderung setzen können. In diesen kritischen Blick fließen auch Erfahrungen von EHs aus anderen Arbeitskontexten – idealerweise im globalen Süden – mit ein. Zudem werden EH in kritischen Situationen als neutrale Vermittler geschätzt.

- **Verbesserte Reputation und Vernetzung der Partnerorganisationen.** Partnerorganisationen sahen es als relevant an, dass EHs sie dabei unterstützen können, ihre Reputation bei aktuellen und potentiellen Finanzierungsorganisationen (*funding partners*)⁶⁰ zu verbessern bzw. zu entwickeln.⁶¹ Sie sahen aber auch den Nutzen der EH-Unterstützung zur Verbesserung der politischen Einflussnahme über Lobbying und Advocacy.
- **Relevanzzugewinn durch Integration in Programme.** Aus Sicht der Partnerorganisationen mit integrierten EHs ergaben sich durch die Programmintegration zusätzliche Vorteile, zum einen durch den Zugang zu finanzieller und materieller Förderung und zum anderen durch die zusätzlichen Vernetzungsmöglichkeiten im Mehrebenenansatz.

Als Beleg für Relevanz dienen nicht nur die diesbezüglichen direkten Aussagen der Partnerorganisationen. Aussagekräftig sind auch die Antworten auf die Frage, ob eine Partnerorganisation wieder eine/-n EH beantragen würde. Bei der PO-Befragung beantworteten fast alle Partnerorganisationen (91 %) diese Frage positiv.

Einschränkungen der Relevanz ergeben sich dadurch, dass sich einige Partnerorganisationen für den EH-Einsatz entschieden hatten, weil sie die finanziellen Ressourcen für die Beschäftigung entsprechender nationaler Fachkräfte nicht aufbringen konnten (s. Kapitel 2.1.1). In einigen wenigen Fällen, die nur die von der GIZ eingesetzten EHs betreffen, war die Relevanz dadurch eingeschränkt, dass Partnerorganisationen den EH-Einsatz als Konditionalität für den Zugang zu Programmen bzw. Programmmitteln sahen.

Aus Sicht der Partnerorganisationen wurden die EH-Einsätze grundsätzlich an ihrem Bedarf ausgerichtet. Dabei wurde die Bedarfsorientierung in 28 der untersuchten Fälle als „hoch“ bewertet. In 12 Fällen wurde der Bedarf der Partnerorganisation nur teilweise berücksichtigt und die Orientierung daran daher als „moderat“ eingestuft; in 6 Fällen wurde die Bedarfsorientierung als „niedrig“ eingeschätzt. Dabei richtet sich der Bedarf v. a. auf EHs als Beratende, d. h., die EHs nehmen

⁵⁹ Die Onlinebefragung von EHs hat in diesem Zusammenhang nur eingeschränktes Gewicht, da sie nur die Selbsteinschätzungen der EHs zur Relevanz ihrer Arbeit für die Partnerorganisation erfassen konnte.

⁶⁰ Hier ist das Beispiel Boliviens durchaus typisch, wo ausländischen Finanzierungsorganisationen nachgesagt wird, höheres Vertrauen in die Projektumsetzungs- und -abwicklungskompetenz der Partnerorganisation zu haben, wenn diese vor Ort von EHs begleitet wird.

⁶¹ Dieses Relevanzkriterium ist nicht nur für nichtstaatliche, sondern auch für staatliche Partnerorganisationen von Bedeutung.

eher Beratungs- und weniger operative Aufgaben wahr. Der Bedarf lässt sich dann differenzieren je nachdem, ob eine Partnerorganisation eher an fachlicher Beratung oder eher an Kapazitätsstärkung interessiert ist, bei der sich in der Regel Beratungs- mit Trainingsaufgaben verbinden.

Insgesamt konnte der Bedarf an Kapazitätsentwicklungsberatung wesentlich häufiger beobachtet werden als jener an rein fachlicher Beratung. Während bei 35 der in den Fallstudien untersuchten EH-Plätze der Bedarf an Kapazitätsstärkung bei den Partnerorganisationen im Vordergrund stand, war die Bedarfsausrichtung auf rein fachliche Beratung nur bei 5 der untersuchten Fälle zu verzeichnen. Der Bedarf an Organisationsentwicklung als Teil von Kapazitätsstärkung stand in 11 Fällen im Vordergrund.

Die PO-Befragung bestätigt diese Ergebnisse. In der Regel gab es einen Bedarf am Aufbau fachlicher Expertise in einem bestimmten Bereich, häufig in Kombination mit dem Bedarf am Aufbau von Monitoring- und Evaluierungssystemen (M&E-Systeme) oder der Unterstützung von Strategieentwicklungsprozessen. Ein expliziter Bedarf an Organisationsentwicklung lag bei 6 der befragten Partnerorganisationen vor, eine Fokussierung auf rein operative Tätigkeiten von EHs dagegen bei nur 3 Partnerorganisationen. Je nach Schwerpunkt gab es Konkretisierungen der Aufgaben, die sich spezifisch auf den EH-Platz bezogen.

Im Vergleich haben in Programme integrierte EHs stärkere Vorgaben inhaltlicher Natur, die sich aus dem Programmkontext ableiten.⁶² Dies verweist auf Einschränkungen bei der Bedarfsdeckung, über die von Partnerorganisationen berichtet wurde. Partnerorganisationen von integrierten EHs monierten überwiegend, dass EHs, durch die Integration in den Programmkontext, eine relativ geringe Flexibilität in der Aufgabenerfüllung gehabt hätten. In Bezug auf eigenständige EHs sah ungefähr die Hälfte der Partnerorganisationen Einschränkungen in der Bedarfsdeckung, die auf Kompetenzdefizite und Mängel bei der Aufgabenerfüllung durch die EHs zurückgeführt wurden. Diese beobachteten Einschränkungen

verweisen auch auf die Rolle von Zielvereinbarungen und die damit verbundene Flexibilität für Anpassungen.

Hier kann über alle Einsatzkonstellationen hinweg festgestellt werden, dass klare Zielvereinbarungen, die ausreichend Flexibilität für Anpassungen lassen, teilweise fehlten, wobei der diesbezügliche Bedarf der Partnerorganisationen nicht durchgehend erfasst werden konnte. So gaben bei der Onlinebefragung über 40 % der befragten EHs an, ohne eine entsprechend klare Zielvereinbarung gearbeitet zu haben.⁶³ Gleichzeitig lässt sich ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein einer Zielvereinbarung, die jedoch Flexibilität bei der konkreten Anpassung erlaubt, und der Wirksamkeit von EHs herstellen. Dabei spielt die Flexibilität bei der Umsetzung der Zielvereinbarung eine entscheidende Rolle. So gaben 71 % der befragten EHs an, diese Flexibilität genutzt bzw. davon profitiert zu haben.

Schließlich soll auch die geringe Zahl von Fällen erwähnt werden, bei denen es bei der Zielvereinbarung nicht gelang, das unterschiedliche Verständnis von Trägern des ED und Partnerorganisationen über die Rolle der/des EH zu harmonisieren. Das führte unweigerlich dazu, dass der Bedarf der Partnerorganisationen nur in sehr eingeschränktem Maße gedeckt wurde.

Die Aussagen von Partnerorganisationen zur Relevanz der eingesetzten EHs lassen sich in der Tendenz auch in Bezug auf den Mehrwert von EHs im Vergleich zu anderen Instrumenten der Personalentsendung interpretieren. So gaben einige der befragten Partnerorganisationen dem Beitrag der EHs eine höhere Bedeutung im Vergleich zur Beratung durch internationale Langzeitfachkräfte⁶⁴; allerdings liegt die Zahl derjenigen Partnerorganisationen, die den Beitrag von EHs und von internationalen Langzeitfachkräften als gleichermaßen relevant erachten, etwas höher, was teilweise auch durch die Fallstudien bestätigt wurde. Die befragten Partnerorganisationen betonten zudem insgesamt die höhere Qualifikation von EHs im Vergleich zu nationalen Fachkräften und die auf Nachhaltigkeit ausgerichtete systematische Kapazitätsstärkung. In

⁶² Diese Aussage bezieht sich nur auf die integrierten EHs in der GIZ.

⁶³ Dieser Trend wird auch durch die im Rahmen der Fallstudien untersuchten Fälle bestätigt. Allerdings ist hier eine Quantifizierung nicht möglich, da dieser Aspekt nicht über alle Fälle hinweg mit derselben Intensität untersucht werden konnte.

⁶⁴ Diese Gruppe schließt entsprechende von der GIZ entsandte Fachkräfte mit ein.

der Befragung erklärten 22 der 37 Partnerorganisationen, dass einheimische Fachkräfte die Arbeit von EHs gar nicht oder nur mit großen Abstrichen hätten machen können, da EHs bestimmte Qualifikationen und/oder Kontakte mitbrachten, über die einheimische Fachkräfte nicht verfügten.

Es gab aber auch gegenteilige Einschätzungen, die jedoch insgesamt in der Minderheit waren: 5 der befragten Partnerorganisationen konstatierten, dass die Aufgaben des/der EH in gleicher Qualität auch durch nationale FK hätten geleistet werden können, während 9 Partnerorganisationen anführten, dass unter der Voraussetzung der Finanzierung auch eine nationale Fachkraft hätte eingesetzt werden können. Eine diesbezügliche Prüfung ist nicht flächendeckend vorgenommen worden.

Betrachtet man die *Relevanz der eingesetzten EHs aus Sicht der Zielgruppen*⁶⁵, so ergibt sich insgesamt eine positive Bewertung. Diese Feststellung muss aber dahingehend präzisiert werden, dass die Zielgruppen ihre Aussagen an den Leistungen der Partnerorganisationen festmachen. Werden diese als relevant betrachtet, so wurde im Rahmen der Evaluierung daraus geschlossen, dass auch in der Partnerorganisation eingesetzte EHs als relevant angesehen werden können. Insofern kann die Relevanz aus Sicht der Zielgruppen als insgesamt „moderat“ bis „hoch“ eingestuft werden. Dabei gilt, dass je präziser die Partnerorganisation ihre Arbeit direkt oder indirekt auf die Zielgruppen ausrichtete, desto höher war die Relevanz des EH-Einsatzes für die Zielgruppen.

Besonders berücksichtigt werden müssen die Fälle, in denen EHs überwiegend mit direktem Zielgruppenbezug gearbeitet haben.⁶⁶ In diesen Fällen wurde die Relevanz der eingesetzten EHs von den Zielgruppen teilweise höher bewertet als die Relevanz der jeweiligen Partnerorganisation. Sie lässt sich auch spezifizieren, da Zielgruppen die Relevanz fachlicher Förderung und die Entwicklung spezifischer Fähigkeiten an der Unterstützung von EHs festmachten wie auch dem Nutzen im Sinne von finanzieller und materieller Hilfe, die sie daraus ziehen konnten.

Betrachtet man die Bedarfsorientierung aus Sicht der Zielgruppen, so ergibt sich eine vergleichbare Einschätzung, da in der überwiegenden Zahl der Fälle die Ausrichtung auf den eigenen Bedarf nur indirekt über jenen der Partnerorganisationen gegeben ist. Eine hohe, direkte Bedarfsorientierung lässt sich in den Fällen beobachten, in denen EHs überwiegend mit direktem Zielgruppenbezug gearbeitet haben.

2.1.4 Relevanz des Instruments aus Sicht der aktuellen deutschen Entwicklungspolitik

Betrachtet man den Kontext der aktuellen deutschen Entwicklungspolitik, so kann die Relevanz des Instruments insgesamt als „moderat“ bewertet werden. Als Beleg für diese Feststellung soll zunächst dargestellt werden, wie sich der Einsatz des Instruments über den gesamten Zeitraum der EH-Vermittlung im Allgemeinen und den Untersuchungszeitraum dieser Evaluierung im Besonderen entwickelt bzw. verändert hat und welche Konsequenzen dies für den Stellenwert des Instruments hat. Dabei werden gleichzeitig die Zahl der vermittelten EHs sowie die Zahl der unter Vertrag stehenden EHs zu einem bestimmten Zeitpunkt betrachtet. In einem nächsten Schritt soll der Einsatz des Instruments „EH“ dann mit anderen Instrumenten der personellen Zusammenarbeit verglichen werden.⁶⁷

Erst ab Ende der 1980er Jahre liegen dem AKLHÜ verlässliche Zahlen über den Umfang der Personalvermittlung im Rahmen des EhFG vor. Diese sind in der folgenden Abbildung dargestellt. Die Gesamtzahl der EHs unter Vertrag zum Stichtag 31.12. lag 1989 bei 1481 Personen. Bis Anfang der 1990er Jahr stieg die Anzahl der EHs unter Vertrag an und gipfelte im Jahr 1993, in dem 1738 Personen als EHs im Ausland waren. Seitdem ist die Gesamtzahl der vermittelten EHs im Rahmen des ED tendenziell rückläufig. Der stärkste Rückgang fand in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre statt; 1998 standen mit 1464 Personen gut 300 EHs weniger unter Vertrag als noch 5 Jahre zuvor. Auch in den 2000er Jahren nahm ihre Anzahl tendenziell weiterhin ab, allerdings liegen Zahlen getrennt nach ZFD, der 1999 gegründet wurde, und ED erst ab 2004 vor. Ab 2005 setzte sich die Tendenz

⁶⁵ Zielgruppen werden in diesem Zusammenhang als Endbegünstigte der Leistungen der Partnerorganisationen verstanden. Wenn von Mitarbeitenden der Partnerorganisation gesprochen wird, die von den Leistungen der EHs profitieren, wird daher ganz bewusst auf den Begriff „Zielgruppe“ verzichtet.

⁶⁶ Von 46 im Rahmen der Fallstudien untersuchten EHs haben 29 EHs überwiegend mit der Partnerorganisation und 17 überwiegend mit direktem Zielgruppenbezug gearbeitet.

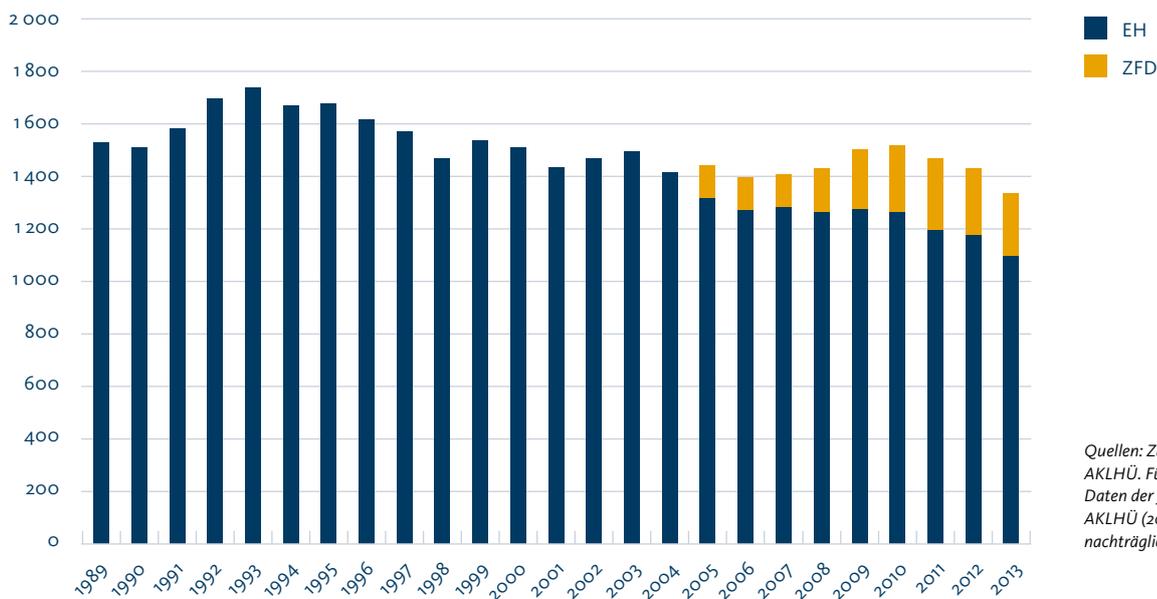
⁶⁷ Die Anzahl der unter Vertrag stehenden Fachkräfte zu einem gewissen Zeitpunkt ist besser geeignet, kurzfristige Veränderungen zu nivellieren, da hier jährliche Schwankungen, wie sie bspw. durch zeitlich beschränkte Verträge und zyklische Prozesse der Personalvermittlung entstehen können, ausgeglichen werden. Die Anzahl der Vermittlungen ist hingegen das „genauere“ Maß, das den detaillierten Vergleich mehrerer Jahre ermöglicht. Dementsprechend erlaubt die Anzahl der unter Vertrag stehenden Fachkräfte eher einen langfristigen Vergleich über mehrere Jahre hinweg, während die Anzahl der Neuvermittlungen Einblicke in kurzfristige Veränderungen ermöglicht.

der rückläufigen Vermittlungszahlen von EHs im Rahmen des ED aber fort. 2009 standen mit 1275 Personen gut 100 Personen weniger unter Vertrag als noch 1998.

Zählt man die Fachkräfte des ZFD hinzu, zeigt sich jedoch, dass die Vermittlungszahlen in den 2000er Jahren weitgehend stabil geblieben und zwischen 2008 und 2010 sogar leicht gestiegen sind. 2010 wurden mit insgesamt 1523 unter Vertrag stehenden

Fachkräften erstmals seit dem Jahr 2000 wieder mehr als 1500 Fachkräfte vermittelt. Erst ab 2011 kommt es zu einer Abnahme der unter Vertrag stehenden EHs und Friedensfachkräfte, wobei der Rückgang Ersterer allerdings stärker ist als jener Letzterer. Während am 31.12.2010 1263 EHs unter Vertrag standen, waren es 2013 noch 1101. Der Rückgang von Friedensfachkräften von 273 im Jahr 2011 auf 238 im Jahr 2013 fällt dagegen aufgrund des geringeren Umfangs kaum ins Gewicht.

Abbildung 7: Unter Vertrag stehende Fachkräfte nach EhfG in den Jahren 1989–2013 zum Stichtag 31.12.



Quellen: Zusammenstellung des AKLHÜ. Für das Jahr 2013 wurden Daten der Jahresstatistik 2013 des AKLHÜ (2014) entnommen und nachträglich ergänzt.

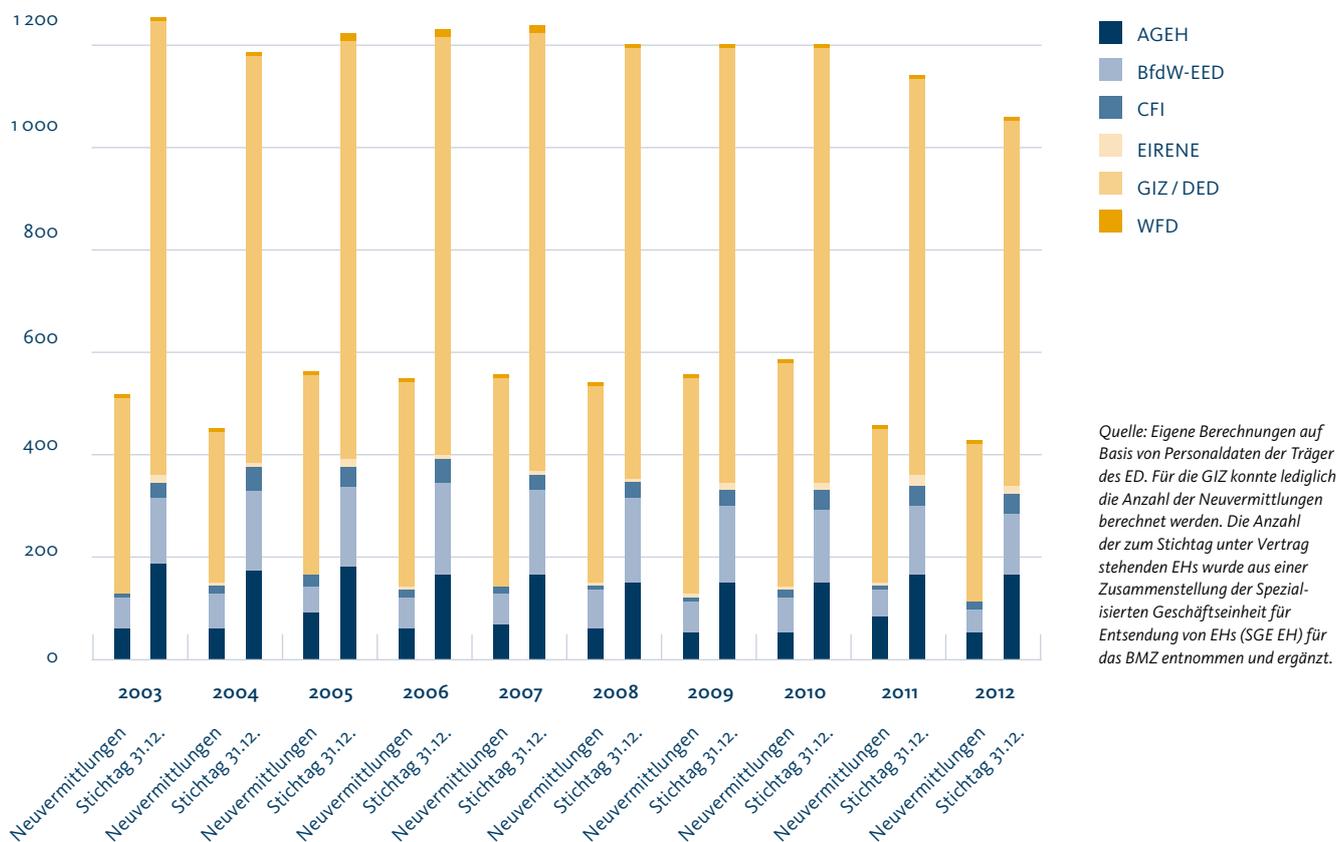
Obwohl der ZFD aus Sicht des BMZ als eigenständiges Instrument der personellen Zusammenarbeit anzusehen ist, werden Friedensfachkräfte ebenso wie EHs im Rahmen des EhfG entsandt. Insofern können die in Abbildung 7 dargestellten Veränderungen so interpretiert werden, dass die Vermittlung von Fachkräften im Rahmen des ED und des ZFD zwar nicht mehr den gleichen Stellenwert wie zu Beginn der 1990er Jahre einnimmt, sich diese aber im Laufe der 2000er Jahre weitestgehend stabilisiert hat. Dabei fällt auf, dass der Einsatz von Friedensfachkräften kontinuierlich gestiegen ist (vgl. Vehrenberg, 2012).

Seit 2010 gibt es allerdings insgesamt einen deutlichen Rückgang der vermittelten EHs, einschließlich Friedensfachkräfte. In der folgenden Abbildung sind die Anzahl der Neuvermittlungen pro Jahr und die Anzahl der Personen unter Vertrag zum Stichtag 31.12. im Untersuchungszeitraum nach Trägern des ED aufgeschlüsselt. Dies legt den Schluss nahe, dass ein Zusammenhang zwischen rückläufiger Zahl der vermittelten EHs und dem Fusionsprozess existiert. Während für den DED am 31.12.2010 763 Personen als EHs (exklusive ZFD) im Ausland tätig waren, waren es in den Folgejahren nur 692 (2011) respektive 637 EHs (2012). Dieser Einbruch spiegelt sich auch in der Anzahl der jährlichen Neuvermittlungen wider. Der DED vermittelte 2009 und 2010 jährlich 377 respektive 392 neue EH-Plätze, 2011 und 2012 waren

es nur noch 271 respektive 274. Auch bei den anderen Trägern, v. a. bei der AGEH und BfdW-EED, sind die Vermittlungszahlen

im Jahr 2013 leicht rückläufig, wegen der geringeren Anzahl fallen diese jedoch nicht so stark ins Gewicht.⁶⁸

Abbildung 8: Anzahl vermittelt und unter Vertrag stehender EHs nach ED 2003–2012



Es stellt sich die Frage, inwieweit sich der dargestellte negative Trend auch 2013 fortgesetzt hat. Obwohl die Statistiken des AKLHÜ für 2013 nur bedingt mit den DEval-Zahlen vergleichbar sind,⁶⁹ da ihnen eine andere Definition von EHs zugrunde liegt, geben sie doch Aufschluss über eine verhalten positive Entwicklung: 2013 standen 826 GIZ-Fachkräfte (728 EHs und 98

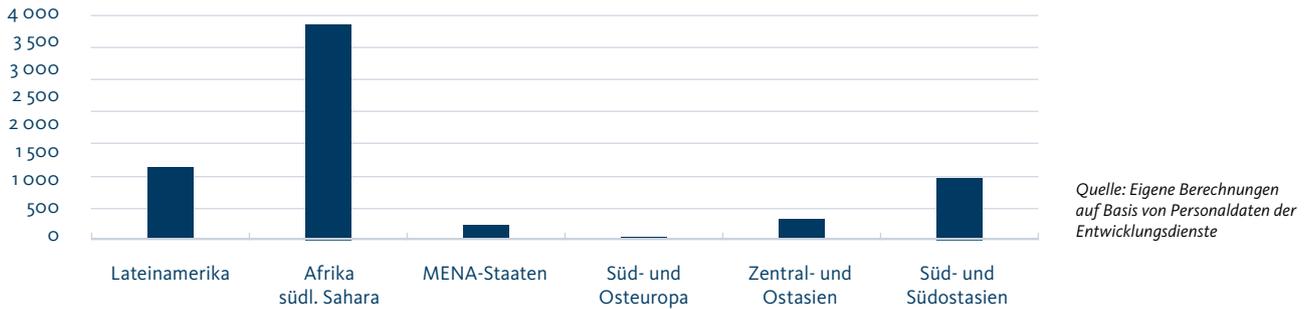
Friedensfachkräfte) unter Vertrag im Vergleich zu 792 Fachkräften (693 EHs und 99 Friedensfachkräfte) 2012.⁷⁰ Zudem gibt es aus Fallstudien und Experten- bzw. Expertinneninterviews Anhaltspunkte dafür, dass durch die zwischen BMZ und GIZ vereinbarten Zielgrößen für den Einsatz von EHs der GIZ die Vermittlungszahlen zusätzlich gestützt wurden.

⁶⁸ AGEH und BfdW-EED vermittelten 2012 etwas weniger EH-Plätze neu als im Vorjahr: Bei BfdW-EED waren es 37 2012 statt 46 2011. Dieser Rückgang kann durch die Vorbereitung der Fusion von BfdW und EED im Jahr 2012 und den Umzug des EED von Bonn nach Berlin erklärt werden. Die AGEH hatte 2012 49 Neuvermittlungen gegenüber 75 im Vorjahr. Allerdings wurden 2011 im Vergleich zu allen anderen Jahren überdurchschnittlich viele EH-Plätze neu vermittelt. 2010 und 2009 gab es mit 50 respektive 51 EHs nahezu so viele Neuvermittlungen wie 2013.

⁶⁹ Dem Evaluierungsteam liegen für 2013 keine eigenen Zahlen vor.

⁷⁰ Die aktuellen Zahlen aus dem Instrumentenmonitoring zeigen, dass die Zahl der EHs in der GIZ 2014 wieder rückläufig war. Während es am 31.12.2013 729 EHs – ohne Friedensfachkräfte – gab, waren es 1 Jahr später nur noch 676 (GIZ, 2014). Bei der Interpretation des Rückgangs der GIZ-Vermittlungszahlen muss insgesamt berücksichtigt werden, dass durch die Fusion Koordinatorinnen-Plätze und EH-Stellen, die zur Koordinierung des weltwärts-Programms eingerichtet wurden, in den Jahren nach 2011 nur noch teilweise fortgesetzt wurden. Diese können allein jedoch nicht den gesamten Rückgang in den Jahren 2011 und 2012 erklären. Dies lässt sich anhand der Neuvermittlungen von Koordinatoren und Koordinatorinnen verdeutlichen: Während 2009 und 2010 je noch 38 respektive 39 entsprechende Verträge vergeben wurden, waren es 2011 26 und 2012 18. Für die EH-Stellen zur Koordinierung des weltwärts-Programms liegen dem Evaluierungsteam keine Daten vor, aber es wird an dieser Stelle davon ausgegangen, dass auch mit ihnen der Rückgang der Neuvermittlungen nicht vollständig erklärt werden kann.

Abbildung 9: Regionale Verteilung der EH-Einsätze im Untersuchungszeitraum 2002–2012

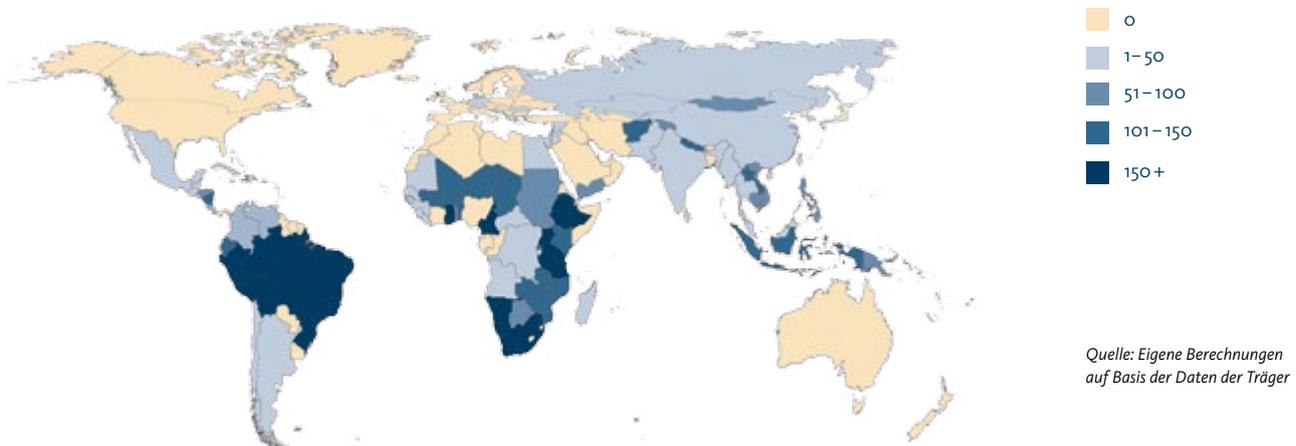


Im Untersuchungszeitraum lassen sich außerdem Unterschiede des Stellenwerts des Instrumenteneinsatzes je nach Länderkontext feststellen (vgl. Abbildung 9). Über die Hälfte der EHs (56 % = 3353 EH) wurde in Afrika südlich der Sahara eingesetzt. In Lateinamerika sowie Süd- und Südostasien waren es mit 19 % (1133 EHs) respektive 16 % (971 EHs) deutlich weniger EHs. Kaum Bedeutung besitzt das Instrument in Süd- und Osteuropa (0,37 % oder 22 EHs), den sog. MENA-Staaten (Middle East & North Africa) (4 % oder 220 EHs) sowie Zentral- und Ostasien (5 % oder 314 EHs).

Dabei ist es im Untersuchungszeitraum nicht zu nennenswerten Veränderungen der regionalen Verteilung gekommen. Allerdings zeigt sich bei genauerer Betrachtung der

Einsatzländer, dass EHs v. a. in den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) eingesetzt werden. Dabei stehen die Schwerpunktländer der staatlichen bilateralen EZ im Vordergrund:⁷¹ In Afrika südlich der Sahara wurden die meisten EHs in tansanische Partnerorganisationen vermittelt (266 EHs), relativ viele EHs zudem nach Uganda (201 EHs), Südafrika (202 EHs), Äthiopien (187 EHs), Kamerun (178 EHs), Ghana und Namibia (jeweils 177 EHs). In Lateinamerika arbeiteten die meisten EHs in Brasilien (insgesamt 196 EHs); relativ viele EHs darüber hinaus in Bolivien (insgesamt 165 EHs), Peru (156 EHs), Ecuador und Nicaragua (124 respektive 116 EHs). Für Süd- und Südostasien steht Laos (151 EHs) an der Spitze, gefolgt von Nepal (143 EHs), den Philippinen (142 EHs), Vietnam (137 EHs) sowie Kambodscha (132 EHs).

Abbildung 10: Verteilung der EH-Einsätze nach Ländern im Untersuchungszeitraum (2002–2012)

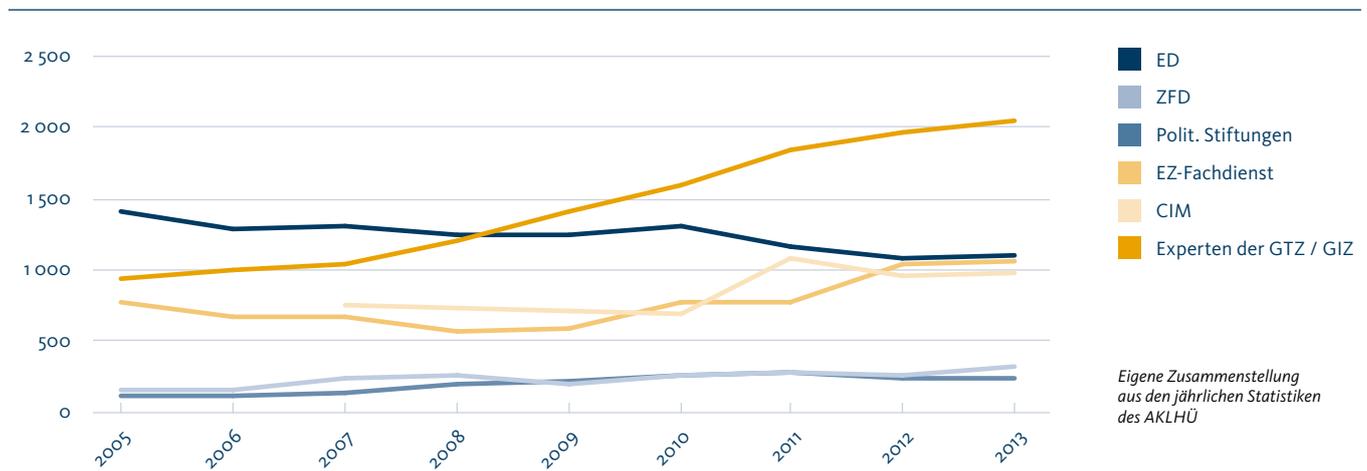


⁷¹ Dies ist nicht weiter verwunderlich, da DED bzw. GIZ allein 72 % (4357 Personen) aller EHs im Untersuchungszeitraum vermittelten. Insgesamt wurden 13 % (774 Personen) bzw. 11 % (660 Personen) von den kirchlichen Trägern des ED, AGEH und BfdW-EED, vermittelt. CFI (3 % oder 153 Personen), EIRENE (1 % oder 42 Personen) und WFD (1 % oder 47 Personen) haben verständlicherweise in Bezug auf die Vermittlungszahlen nur einen geringen Anteil.

Trotz des schwerpunktmäßigen Einsatzes von EHs in LDC gibt es Anhaltspunkte dafür, dass EHs auch in Schwellenländern einen wichtigen Beitrag leisten können. Dies hängt mit der dort ausgeprägten gesellschaftlichen Fragmentierung zusammen, durch die diese Länder trotz relativ günstiger Entwicklungsindekatoren gesellschaftliche Teilbereiche aufweisen, in denen die Arbeit von EHs sinnvoll und zielführend sein kann (*pockets*

of poverty). Südafrika und Brasilien können diesbezüglich als sehr aussagekräftige Beispiele gelten. Die Analyse des Verlaufs der Vermittlungszahlen von EHs und Friedensfachkräften kann nur ein Indikator für den Stellenwert des Instruments in der EZ bzw. der personellen Zusammenarbeit sein. Daher muss der Einsatz des Instruments „EH“ in einem nächsten Schritt mit anderen entsprechenden Instrumenten verglichen werden.

Abbildung 11: Anzahl der unter Vertrag stehenden Langzeitfachkräfte nach Art des Einsatzes 2005–2013 zum Stichtag 31.12.



Aus einer vergleichenden Betrachtung der Gesamtzahlen unterschiedlicher Personalinstrumente oder Fachkräftegruppen staatlicher wie nichtstaatlicher Organisationen mit Langzeitverträgen ergibt sich, dass der ED hinsichtlich der Vermittlungszahlen nach wie vor einen wichtigen Stellenwert hat (s. Abbildung 11⁷²). Dabei wird deutlich, dass EHs bis 2008 mit über 1200 unter Vertrag stehenden Personen die größte Gruppe an Fachkräften stellten. Ab 2009 wurden sie jedoch von der Gruppe der Auslandsmitarbeitenden der GIZ abgelöst, die seit 2005 kontinuierlich auf 2058 Personen (2013) gewachsen ist. Obwohl die EH-Vermittlung mit gut

1100 unter Vertrag stehenden Personen (2013) weiterhin ein von den Vermittlungszahlen her bedeutsames Instrument der personellen Zusammenarbeit darstellt, zeigt sich, dass andere Instrumente einen Bedeutungszuwachs erfahren haben. So ist die Zahl der Fachkräfte, die vom CIM, das Teil der GIZ ist, vermittelt wurden (Integrierte Fachkräfte und rückkehrende Fachkräfte) von 568 2005 auf 984 2013 gestiegen, und die Zahl der im Rahmen des EZ-Fachdienstes vermittelten Fachkräfte hat schon 2012 die 1000er-Marke überschritten.⁷³ Zur Bewertung dieser Veränderungen muss mit berücksichtigt werden, dass die Anzahl der unter Vertrag stehenden EHs (ohne

⁷² Sie basiert auf den jährlichen Statistiken des AKLHÜ und umfasst neben EHs und ZFD auch Auslandsmitarbeitende der politischen Stiftungen und der GIZ ebenso wie Integrierte Fachkräfte. Außerdem ist darin eine Residualkategorie, der EZ-Fachdienst, enthalten, in dem überwiegend Langzeitfachkräfte nichtstaatlicher Organisationen (bspw. Ärzte ohne Grenzen) enthalten sind. Der AKLHÜ befragt seit 2004 jährlich einen Großteil der deutschen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen nach der Anzahl der Fachkräfte im Ausland. Die Teilnahme an dieser schriftlichen Befragung beruht auf Freiwilligkeit. Zudem haben sich die Kategorien, denen Fachkräfte zugeordnet werden, sowie die Anzahl der teilnehmenden Organisationen verändert. Dies schränkt die Vergleichbarkeit der Daten über die Jahre hinweg stark ein. Die Grundkategorien, die der AKLHÜ seit 2005 anwendet, sind: ED, ZFD, EZ-Fachdienst, Auslandsmitarbeitende politischer Stiftungen und Nachwuchsförderungsprogramme. Diese Kategorien sind mehr oder weniger deckungsgleich mit EZ-Instrumenten bzw. klar definiert. Lediglich der EZ-Fachdienst ist eine Residualkategorie, in der sämtliche sonst nicht zuordenbare Fachkräfte verortet wurden. Um diese Kategorie aufzulösen, wurden erstens Auslandsmitarbeitende der GIZ und Integrierte Fachkräfte (CIM) separat abgebildet und zweitens nur Langzeiteinsätze von Fachkräften in dieser Kategorie belassen. Da der AKLHÜ Lang- und Kurzeinsätze erst seit 2011/12 separat erfragt, wurden für die vorangehenden Jahre jene Organisationen ausgeschlossen, die zwischen 2011 und 2013 ausschließlich Kurzeinsätze vermittelten. Konkret betrifft dies die folgenden Organisationen: Apotheker ohne Grenzen, Ärzte für die Dritte Welt, Cap Anamur, humedica und SES.

⁷³ Der Anstieg von 531 Fachkräften des EZ-Fachdienstes 2008 auf 1070 2013 lässt sich allerdings nicht auf die gewachsene Bedeutung zurückführen, sondern liegt in der Erfassung der Daten durch den AKLHÜ begründet: Die Zahl der an der Datenerfassung teilnehmenden Organisationen hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Daher ist die zahlenmäßige Zunahme v. a. durch den Anstieg der Organisationen begründet.

Friedensfachkräfte) seit 2005 mit einigen Schwankungen insgesamt deutlich abgenommen hat. Betrachtet man jedoch den gesamten Zeitraum (2005–2013), so waren durchschnittlich immerhin ein Viertel der vermittelten Fachkräfte EHs (ohne Friedensfachkräfte), d. h. 1240 von 4626 Personen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass der Stellenwert der Vermittlung von Fachkräften nach dem EhfG – EHs, inklusive Friedensfachkräfte – trotz einiger Veränderungen derzeit angesichts der Anzahl der vermittelten Personen nach wie vor hoch ist. Besonderen Anteil daran haben Fachkräfte des ZFD, deren Anstieg in den 2000er Jahren den Rückgang an Fachkräften des ED kompensieren konnte. Dies weist auf die zunehmende Bedeutung eines Friedensdienstes in Zeiten wachsender internationaler Konflikte hin und betont somit einen inhaltlichen Aspekt, der dem ED immer schon inhärent war, der aber durch das Herauslösen des ZFD ein neues Gewicht bekommen hat.

Die Vermittlung von EHs im Rahmen des ED ist dagegen seit Beginn der 1990er Jahre tendenziell eher rückläufig. Eine besondere Zäsur bildete dabei die Fusion von DED und GTZ im Jahr 2011, durch die der Rückgang der Vermittlungszahlen von EHs beschleunigt wurde (s. Kapitel 1.3.2). Da der weit überwiegende Teil der EHs vom DED bzw. der GIZ vermittelt wurde, wirkte sich die Fusion auf den Stellenwert des Instruments als Ganzes aus. Gleichzeitig nahmen ab Ende der 2000er Jahre andere Einsatzformen von Fachkräften im Vergleich zu EHs an Umfang zu. So wurden ab 2008 erstmals mehr vergleichbare Auslandsmitarbeitende der GIZ neu vermittelt als EHs; dieser Trend hat sich nach der Fusion noch verstärkt. Auch wenn dies nicht bedeutet, dass der Einsatz von Auslandsmitarbeitenden auf Kosten von EHs anstieg, so kann daran jedoch gezeigt werden, dass andere Formen der personellen Zusammenarbeit an Bedeutung gewonnen haben, während die EH-Vermittlung zahlenmäßig an Geltung verloren hat.

Trotz der weiterhin bedeutsamen Rolle in der deutschen EZ ist das Instrument „Vermittlung von EHs“ mit dem Fusionsprozess unter Druck geraten (s. Kapitel 1.3.2). Es ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht absehbar, ob es sich hierbei um einen kurzfristigen Einbruch oder um einen länger anhaltenden Trend handelt.

2.1.5 Fazit

Die Relevanz des Instruments kann insgesamt als „moderat“ bis „hoch“ eingestuft werden. Diese Gesamtbewertung leitet sich aus verschiedenen Einzelbewertungen ab. So kann der Einsatz von EHs vor dem Hintergrund des tatsächlichen Bedarfs an Fachkräften in Partnerländern insgesamt als „relevant“ bewertet werden. Allerdings gab es teilweise die Konstellation, dass Partnerorganisationen aus Kostengründen nationale Fachkräfte – obwohl vorhanden – nicht einstellen konnten, wobei dieser Befund nicht so zu deuten ist, dass in diesen Fällen EHs ausschließlich aus finanziellen Gründen eingesetzt worden wären.

Beurteilt man den EH-Einsatz vor dem Hintergrund der Bedeutung, die ihm im zivilgesellschaftlichen Bereich zugeschrieben wird, so kann er als insgesamt „moderat“ bis „hoch“ bewertet werden. Über alle Erhebungsinstrumente hinweg kann gleichermaßen festgestellt werden, dass die Partnerorganisationen die Einsätze von EHs ebenfalls so einschätzen, wobei folgende Gesichtspunkte ausschlaggebend waren: (1) Kapazitätsstärkung der Partnerorganisationen durch Nutzung von Fach- und Methodenkenntnissen der EHs, (2) Nutzung der produktiven Fremdheit im Sinne eines kritischen Blicks von außen, (3) verbesserte Reputation und Vernetzung der Partnerorganisationen und (4) Relevanzzugewinn durch Integration in Programme.

Aus Sicht der Partnerorganisationen wird die Orientierung der EH-Einsätze grundsätzlich an ihrem eigenen Bedarf ausgerichtet. Dabei wurde die Bedarfsorientierung in etwa der Hälfte der untersuchten Fälle als „hoch“ bewertet. In Bezug auf eigenständige EHs sahen einige Partnerorganisationen Einschränkungen in der Bedarfsdeckung aufgrund von Kompetenzdefiziten und Mängeln bei der Aufgabenerfüllung durch die EHs. Insgesamt sah ungefähr die Hälfte der untersuchten Partnerorganisationen diesbezüglich Defizite. Im Vergleich haben in Programme integrierte EHs stärkere Vorgaben inhaltlicher Natur, die sich aus dem Programmkontext ableiten. Dies verweist auf Einschränkungen bei der Bedarfsdeckung, über die von Partnerorganisationen berichtet wurde. Über alle Einsatzkonstellationen hinweg kann konstatiert werden, dass klare Zielvereinbarungen, die ausreichend Flexibilität für Anpassungen lassen, teilweise fehlten, obwohl dies dem Bedarf der Partnerorganisationen entsprochen hätte.

Die Relevanz aus Sicht der Zielgruppen kann insgesamt auch als „moderat“ bis „hoch“ eingestuft werden. Dabei gilt, dass je präziser die Partnerorganisation ihre Arbeit direkt oder indirekt auf die Zielgruppen ausrichtet, desto höher ist die Relevanz des EH-Einsatzes für die Zielgruppen.

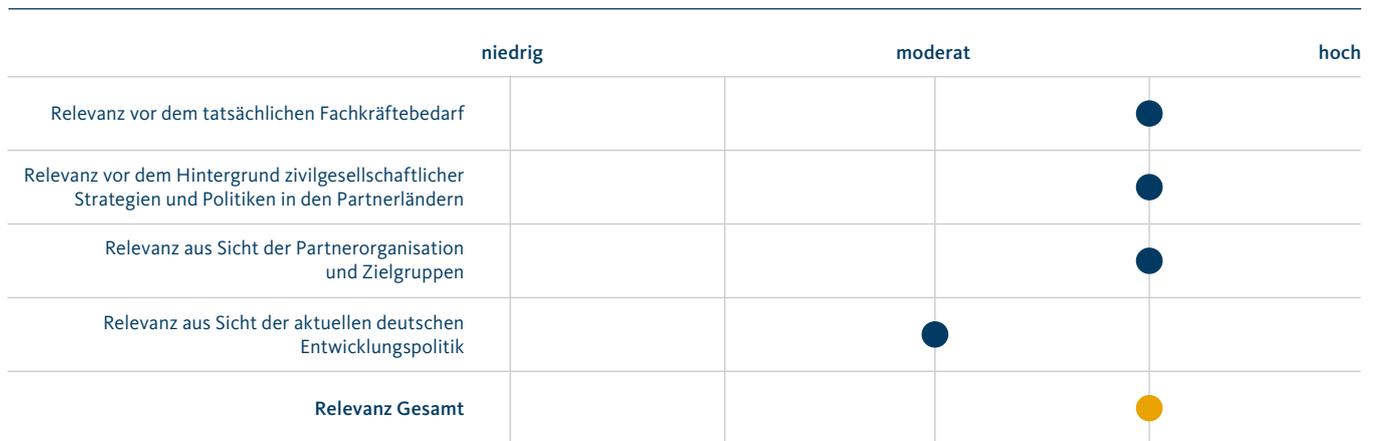
Betrachtet man den Kontext der aktuellen deutschen Entwicklungspolitik, so kann die Relevanz des Instruments insgesamt als „moderat“ bewertet werden. Die Vermittlung von EHs im Rahmen des ED ist seit Beginn der 1990er Jahre tendenziell eher rückläufig; seit der Fusion von DED und GTZ im Jahr 2011 hat sich diese Entwicklung verstärkt. Es ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht absehbar, ob es sich hierbei um einen kurzfristigen Einbruch oder um einen

länger anhaltenden Trend handelt. Zudem haben ab Ende der 2000er Jahre andere Einsatzformen von Fachkräften im Vergleich zu EHs hinsichtlich der Vermittlungszahlen zugenommen.

Aus der seit der Paris-Deklaration zunehmenden Bedeutung von Wirksamkeit in der EZ ergibt sich für den Einsatz des Instruments „EH“ die Implikation, dass vor dem Einsatz von EHs konsequent geprüft werden sollte, inwieweit äquivalente nationale Expertise vorhanden ist.

In der folgenden Abbildung werden die Bewertungen in Bezug auf die Relevanz des Einsatzes von EHs abschließend im Überblick dargestellt.

Abbildung 12: Übersicht der Bewertungen des Kriteriums „Relevanz“



2.2

Effektivität von EHs auf Partnerorganisations- und Zielgruppenebene

Im folgenden Kapitel geht es um die EH-Beiträge zur Effektivität von Partnerorganisationen und die Stärkung der jeweiligen Zielgruppe(n) von Partnerorganisationen. Inhaltlich richtet sich das Kapitel damit an der in der Wirkungslogik abgebildeten Theorie des Wandels aus und nimmt die Outcome-Ebenen 1a, 1b und 2 ins Visier. Der hier verwendete Effektivitätsbegriff löst sich insofern von dem anderer Evaluierungen, als auch EH-spezifische Outcomes in den Blick genommen werden, die auf der Ebene von übergeordneten entwicklungspolitischen

Wirkungen liegen (Zielgruppenwirkung) und die Untersuchung von Wirkungen nicht mehr ausschließlich auf die Zielerreichung fokussiert. Es erschien jedoch zweckmäßig, eine Differenzierung entlang des Kriteriums „Breitenwirksamkeit“ vorzunehmen, weil die EH-Wirkungsbeiträge auf Zielgruppenebene regelmäßig kleinräumig blieben und u. a. durch die Nähe vieler Partnerorganisationen zu Zielgruppen erklärt werden konnten.

Die Bewertung der Effektivität der in den Fallstudien untersuchten EH-Plätze erfolgte anhand von Kriterien, die vom Evaluierungsteam festgelegt wurden. Je nach Wirkungsgrad wurden die einzelnen Fälle in die Kategorien „hochwirksam“,

„moderat wirksam“, „niedrig wirksam“ oder „gar nicht wirksam“ eingestuft. Die Bewertung in den Umfragen erfolgte mithilfe von Aussagen, die auf einer Likert-Skala abgefragt wurden. Die Ergebnisse aus den einzelnen Erhebungen wurden in einem zweiten Schritt zusammengeführt und auf dieser Grundlage wurde eine abschließende Bewertung für die einzelnen Wirkungsbereiche vorgenommen. Im Zuge dessen fand eine Gewichtung der Ergebnisse aus den verschiedenen Erhebungen statt, wobei die Ergebnisse der Fallstudien in der Regel stärker gewichtet wurden als die Ergebnisse der Umfragen. Nachfolgend sind die Kriterien für die Bewertungen der Effektivität dargestellt:

- Für die Einschätzung als **hochwirksam** waren entweder einzelne und/oder mehrere zentrale Wirkungsbeiträge von EHs erforderlich, die von der Partnerorganisation mindestens auf Outcome-Ebene 1a (und ggf. in der Folge auf Outcome-Ebene 1b) übernommen wurden.
- Eine **moderate** Wirkungseinschätzung der EH-Beiträge konstatiert dagegen Einschränkungen entweder im Hinblick auf die gesamtorganisationale Übernahme oder wesentliche Einschränkungen in einzelnen Wirkungsbereichen von Outcome 1a.
- Eine **niedrige** bzw. keine Wirksamkeit lag dann vor, wenn keine oder nur rudimentäre Wirkungsbeiträge zu den einzelnen Outcome-Bereichen 1a vorlagen.

2.2.1 Beitrag von EHs zur Befähigung der Partnerorganisationen für eine effektivere Arbeit mit der Zielgruppe

Die Beiträge von EHs zur Befähigung der Partnerorganisationen für eine effektivere Arbeit mit den Zielgruppen sind der Kernbereich der Wirksamkeit von EHs. Auf Basis der für die Beurteilung der Wirksamkeit von EHs angelegten Kriterien (s. o.) zeigen die Ergebnisse der Evaluierung, dass EHs hier insgesamt moderate bis hochwirksame Beiträge leisteten.

Die Erhöhung der Effektivität von Partnerorganisationen wird wesentlich bestimmt durch direkte Beiträge von EHs zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung von Partnerorganisationen durch Kapazitätsaufbau (1). Darüber hinaus leisten EHs in etwas geringerem Umfang direkte Beiträge zur Vernetzung und Stärkung der politischen Einflussnahme

der Partnerorganisationen (2). Eine weitere essentiell durch EH-Beiträge zustande kommende Wirkung ist die Generierung Gemeinsamen Erfahrungswissens bei Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sowie Mitarbeitenden der Partnerorganisationen (3).⁷⁴ Da bei der Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen in besonderem Maße die Wirkweise von EHs zum Ausdruck kommt, ist diesem Mechanismus ein eigenes Unterkapitel gewidmet (2.2.2), damit deutlich wird, wie und warum diesem Wirkmechanismus die Rolle eines „Primus inter Pares“ gebührt. Je nach Ausmaß und Umfang der Wirkungen in den o. g. drei Bereichen wird dadurch mittelbar die Effektivität der Arbeit der Partnerorganisationen für die Zielgruppen insgesamt erhöht (Outcome 1b). Direkte Beiträge von EHs zur Verbesserung der internen Zusammenarbeit wirken sich v. a. auf die nachhaltige institutionelle Stärkung der Organisationen aus (s. Kapitel 2.5.1).

Das Ausmaß, in dem die erzielten Veränderungen auf Outcome-Ebene 1a auch Wirkungen hinsichtlich der Befähigung der Partnerorganisationen für eine effektivere Arbeit mit den Zielgruppen erzeugen, wird aber nicht nur von Qualität und Umfang der auf Outcome-Ebene 1a erzielten Wirkungen bestimmt. Damit die Partnerorganisationen insgesamt effektiver werden, müssen die Veränderungen, zu denen die EHs beitragen, institutionalisiert werden, und zwar so weit, dass sie nicht an Einzelpersonen gebunden sind, sondern in der Organisation verbreitet und verankert werden. Hier können auch lediglich Teilbereiche der Organisation, z. B. einzelne Einheiten oder Abteilungen, betroffen sein.⁷⁵

Während EHs in ihrem direkten Arbeitsumfeld unmittelbare Wirkungen erzielen können, wird ihr Einfluss mit zunehmendem Wirkungsradius immer geringer. Zudem werden sie stärker von internen und externen Faktoren beeinflusst. Dies kann von organisationsspezifischen Kontextfaktoren, die dem internen Kreis der Beeinflussungsfaktoren zuzurechnen sind und sich als besonders wirkmächtig herausstellten, bis hin zu nationalen Kontextfaktoren gehen, die seltener relevant für die Wirksamkeit der EHs waren.

Sowohl die EH-Beiträge zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung für Zielgruppen als auch die Nutzung von Gemeinsamen

⁷⁴ Alle drei Wirkungen befinden sich in der Wirkungslogik auf der Outcome-Ebene 1a.

⁷⁵ Eine umfassende Institutionalisierung der skizzierten Wirkungsbeiträge von EHs verweist dagegen wiederum bereits auf den Nachhaltigkeitsaspekt.

Erfahrungswissen von Mitarbeitenden der Partnerorganisationen waren in den verschiedenen Erhebungsinstrumenten durchgängig als Wirkungen relevant und konnten überprüft werden. Daher wurden sie in der Gesamtbewertung stärker gewichtet als die EH-Beiträge zur Vernetzung. Letztere waren nur in etwa der Hälfte der Fälle wirkmächtig und die Relevanz etwaiger Wirkungen in diesem Bereich hing stark vom Charakter der Partnerorganisation ab.⁷⁶

2.2.1.1 EH-Beiträge zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung für die Zielgruppen

Die Ergebnisse der Evaluierung bestätigen eine überwiegend hohe Wirksamkeit von EHs im Hinblick auf die verbesserte Aufgabenerfüllung der Partnerorganisationen für die Zielgruppen. In der Selbsteinschätzung gaben knapp 60 % der befragten EHs an, entsprechend wirksame Beiträge geleistet zu haben. Nur 12 % der im Rahmen der Umfrage befragten EHs meinten, diesbezüglich „eher unwirksam“ oder „unwirksam“ gewesen zu sein. Diese positive, jedoch möglicherweise durch „soziale Erwünschtheit“ hervorgerufene Einschätzung der EHs selbst wurde durch die Partnerorganisationen bestätigt. Über die Hälfte der befragten Partnerorganisationen gab an, dass EHs im Hinblick auf die Verbesserung der Qualität der Arbeit mit den Zielgruppen sehr wirksam gewesen seien und dass EH dazu beigetragen hätten, Aktivitäten stärker an den Bedarfen der Zielgruppen auszurichten.⁷⁷ Alle übrigen Partnerorganisationen konstatierten, dass EHs in diesem Bereich zumindest teilweise wirksam gewesen seien. Grundsätzlich stützen beide Umfrageergebnisse damit die Befunde aus den Fallstudien. Hier lässt sich in der überwiegenden Zahl der untersuchten Fälle nachweisen, dass EHs in hohem Maße wirksame Beiträge zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung für die Zielgruppen geleistet haben.⁷⁸

Konkrete Beiträge von EHs in diesem Sinne umfassten in einer groben Einteilung v. a. (1) die Steigerung der fachlichen Kapazitäten der Partnerorganisationen in spezifischen Arbeitsbereichen oder Sektoren und (2) den Aufbau und die

Weiterentwicklung von Kapazitäten im Bereich Strategieentwicklung, Projektmanagement sowie PM&E. Je nach Bedarfen der Partnerorganisationen fokussierte der Einsatz von EHs in der Regel entweder stärker auf dem fachlichen oder auf dem strategisch-strukturellen Kapazitätsaufbau.⁷⁹ Dabei war der Anteil von EHs, deren Aufgabenschwerpunkte im ersten Bereich lag, unabhängig vom Sektor deutlich höher.⁸⁰ Eine vollständig trennscharfe Unterscheidung war allerdings nicht möglich, da gerade die Fachberatung in spezifischen Arbeitsbereichen häufig auch mit der Stärkung gesamtorganisationaler, planerischer Kapazitäten einherging.

Sektor- oder themenspezifische Kapazitätsentwicklung erfolgte durch die Vermittlung und Generierung spezifischen Fachwissens durch Fachberatung, Schulungen, Training (on the Job) oder die Erbringung eigener fachlicher Leistungen von EHs. Prominente Beispiele aus den Fallstudien (FS) sind der Aufbau von Expertise in Bezug auf Anbaumethoden/Vermarktung in der Landwirtschaft (FS 11, 27, 43) oder das Einbringen neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse über Behandlungsmethoden für Patientinnen und Patienten im Gesundheitsbereich (FS 9, 18). Darüber hinaus unterstützten EHs die Partner und Partnerinnen durch Einführung und Anwendung neuer Instrumente oder Technologien, z. B. Geoinformationssysteme in der Raumplanung oder Ultraschalldiagnostik in Krankenhäusern (FS 9, 20), sowie durch die Vermittlung von Kompetenzen für die Verbesserung der Arbeit mit den Zielgruppen, bspw. hinsichtlich spezifischer Methoden und/oder Instrumente für die Umsetzung von Maßnahmen für die Zielgruppen (FS 2, 10, 11, 40, 43). Fachspezifischer Kapazitätsaufbau bezog sich häufig nicht nur auf Mitarbeitende der Partnerorganisation, in vielen Fällen arbeiteten EHs dabei auch direkt mit Zielgruppen oder Multiplikatorinnen und Multiplikatoren zusammen und waren ebenfalls implementierend tätig. Eine verstärkte Ausrichtung der EHs v. a. an Zielgruppen ging allerdings häufig mit Qualitätsverlusten bei der Stärkung der Partnerorganisation einher, weil sich EHs eher mit den Wünschen der Zielgruppe identifizierten als mit jenen der Partnerorganisation. In diesen

⁷⁶ Da etwaige Vernetzungsbeiträge sich regelmäßig auch positiv auf die Aufgabenerfüllung der Partnerorganisationen für Zielgruppen auswirkten, kommen derartige Wirkungen somit ohnehin in einer der beiden stärker gewichteten Wirkungsbereiche zur Geltung (s. Kapitel 2.2.1.2).

⁷⁷ 20 von 37 befragten Partnerorganisationen nannten auf die Frage nach der wichtigsten Wirkung von EHs konkrete Beispiele für Qualitätsverbesserungen und damit verbundene Auswirkungen für die Zielgruppen.

⁷⁸ In 24 von 46 Fällen wurde die Wirksamkeit in diesem Bereich als „hoch“ eingestuft. Eine „geringe“ Wirksamkeit wurde nur in 3 Fällen festgestellt.

⁷⁹ Der Bedarf der Partnerorganisation kann sowohl durch äußere Zwänge bedingt sein – wie höhere Geberanforderungen an die Qualität der Berichterstattung, M&E – als auch durch interne Faktoren, die die Organisation selbst identifiziert hat (z. B. fachlicher Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Arbeit mit den Zielgruppen).

⁸⁰ Etwa drei Viertel der im Rahmen der Fallstudien untersuchten EH-Plätze konzentrierten sich auf Leistungen zum fachlichen Kapazitätsaufbau.

Fällen wurde versucht, anstelle des langwierigeren Weges institutioneller Stärkung von Partnerorganisationen den Weg direkter Veränderungen bei der Zielgruppe zu beschreiten – mit entsprechenden problematischen Konsequenzen für die Nachhaltigkeit (s. Kapitel 2.5.1). Beispiele sind Fälle, in denen EHs ihre Arbeit in hohem Maße auf die Stärkung von lokalen Produzentinnen und Produzenten oder Gesundheitshelferinnen und Gesundheitshelfern konzentriert haben, ohne dass in den Partnerorganisationen Kapazitäten aufgebaut wurden, um diese Maßnahmen nach Beendigung des Einsatzes fortzuführen (FS 10, 11, 44). Hier bestand regelmäßig eine nur eingeschränkte Wirksamkeit, weil eine Institutionalisierung der Wirkungen misslang.

Strategische/methodische Kapazitätsentwicklung auf Organisationsebene umfasste die konzeptionelle Unterstützung von Partnern bei Strategieentwicklungs- und Planungsprozessen, die Entwicklung von M&E-Instrumenten und den Aufbau von Wissensmanagementsystemen.⁸¹ Kapazitätsentwicklung in diesen Bereichen richtete sich in erster Linie an die Mitarbeitenden der Partnerorganisationen und diente dazu, Effektivität und Effizienz in der Partnerorganisation zu verbessern und die Organisation als Ganzes zu stärken (s. Kapitel 2.5.1). Gerade im M&E-Bereich waren deutliche Qualitätsunterschiede feststellbar, je nachdem, ob die Partnerorganisationen die auf M&E-Prozessen beruhenden Ergebnissen für die weitere Planung verwendeten oder diese vornehmlich als Legitimationshilfe nach außen genutzt wurden.

Sowohl durch die erzielten fachlichen als auch durch die strategischen/methodischen Kapazitätssteigerungen bei Mitarbeitenden der Partnerorganisationen sowie Multiplikatorinnen und Multiplikatoren wurde die Qualität der Aufgabenerfüllung für die Zielgruppen in hohem Maße verbessert. Je nach Schwerpunktsetzung leisteten EHs damit direkte oder indirekte Beiträge zur Verbesserung der Implementierung fachlicher Leistungen und/oder zur Erweiterung des Serviceangebots für die Zielgruppen. Voraussetzung für die genannten positiven Wirkungen war, dass die Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau an die bestehenden Möglichkeiten und Bedarfe der Partnerorganisationen angepasst waren und Mitarbeitende der Partnerorganisation durch Aktivitäten von EHs nicht überfrachtet

oder demotiviert wurden. Dies gelang EHs häufig, weil sie durch die kontinuierliche Arbeit in den Partnerorganisationen sensibilisiert wurden und immer wieder flexibel auf geänderte Bedingungen reagieren konnten. Problematischer gestaltete es sich, wenn bei EHs, die in Programme der staatlichen EZ integriert waren, Programmvorgaben für diese Flexibilität keinen Raum ließen und die von EHs angestoßenen Veränderungsimpulse nicht genutzt wurden (s. Kapitel 2.2.5).

2.2.1.2 EH-Beiträge zur Vernetzung

Insgesamt wird auf Grundlage der Evaluierungsergebnisse die Wirksamkeit von EHs hinsichtlich der Verbesserung der Vernetzung von Partnerorganisationen als „moderat“ eingestuft. Für die Verbesserung der Effektivität der Partnerorganisationen in ihrer Arbeit mit den Zielgruppen spielten Beiträge von EHs zur Vernetzung im Vergleich zu jenen zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung und zur Nutzung Gemeinsamen Erfahrungswissens eine weniger wichtige Rolle. Für die nachhaltige institutionelle Stärkung der Partnerorganisationen war Vernetzung dagegen ein zentraler Aspekt (s. Kapitel 2.5).

EHs trugen in unterschiedlichem Maße zur Festigung und Erweiterung der Netzbeziehungen von Partnerorganisationen bei, was sich immer auch positiv auf deren Aufgabenerfüllung für die Zielgruppen auswirkte. Vernetzung spielte in gut der Hälfte der untersuchten Fälle eine hervorgehobene Rolle, nahm aber im Vergleich zum Kapazitätsaufbau insgesamt einen geringeren Stellenwert in der Arbeit von EHs ein. Auf Grundlage der Erhebungsergebnisse wird die Vernetzungswirkung von EHs in 21 der 46 Fälle als „hoch“ bewertet. In 6 Fällen leisteten EHs moderate Beiträge zur Vernetzung, in den übrigen 19 niedrige oder gar keine Beiträge.

Die Art der Netzwerkbezüge war abhängig vom Sektor sowie vom Aktionsradius und der Interventionsebene, auf der die Partnerorganisation tätig war. Vernetzung fand auf *horizontaler* oder *vertikaler Ebene*, innerhalb des Partnerlandes oder auf *internationaler Ebene* statt, war formal oder informell und erfolgte zwischen unterschiedlichen Akteuren der Politik, Zivilgesellschaft oder Privatwirtschaft. Je nach Arbeitsschwerpunkten der Partnerorganisation diente Vernetzung dem fachlichen Austausch und der Informationsgewinnung sowie

⁸¹ FS 1, 3, 7, 28, 29, 31, 32, 35, 39, 41, 45.

der Stärkung politischer Lobbyarbeit oder der Erschließung neuer Finanzierungsquellen. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass EHs in allen diesen Bereichen der Vernetzung gleichermaßen aktiv waren. Häufig handelte es sich um bereits bestehende Netzwerke, zu deren Stärkung oder Ausweitung EHs dann im Rahmen ihres Dienstes beitrugen.

Die Etablierung neuer Netzwerke durch EHs erfolgte überwiegend im internationalen Bereich (z. B. Kooperationen mit Finanzierungsorganisationen oder der Privatwirtschaft) sowie im informellen Bereich aufgrund persönlicher Kontakte. Der Fokus lag dabei auf der Etablierung finanzieller Netzwerke. Gerade im Bereich der internationalen Vernetzung wurden die Leistungen von EHs auch am stärksten von den Partnerorganisationen geschätzt. Beispiele aus den Fallstudien belegen, dass EHs diesbezüglich spezifische Kenntnisse und Kontakte mitbrachten, die den Partnerorganisationen sonst nicht zugänglich gewesen wären. Auch die Ergebnisse der PO-Befragung bestätigen diesen Befund.⁸² Während formale Vernetzung unabhängig vom Träger stattfand, erfolgte informelle Vernetzung überwiegend durch EHs, die durch die nichtstaatlichen Träger des ED vermittelt wurden.

Horizontale Vernetzung erfolgte in der Regel mit Akteuren, die in ähnlichen Arbeitsbereichen wie die Partnerorganisation tätig waren, und diente überwiegend der politischen Interessensbündelung der beteiligten Stakeholder sowie der Stärkung fachlicher Kapazitäten der Partnerorganisation. Im Bereich der Dezentralisierung z. B. leisteten EHs Beiträge zur Vernetzung zwischen Behörden auf kommunaler, Distrikt- oder Provinzebene sowie zwischen staatlichen Behörden und zivilgesellschaftlichen Einrichtungen (FS 1, 5, 18, 19, 20, 36). Im Bereich der Landwirtschaft und der Zivilgesellschaftsförderung unterstützten EHs v. a. die Vernetzung von Partnerorganisationen mit staatlichen und/oder nichtstaatlichen Organisationen, die in den gleichen Themenfeldern aktiv waren. Beispiele hierfür sind die Gründung von Vereinigungen von Produzenten und Produzentinnen oder die Bildung von Netzwerken im Rahmen der Menschenrechtsarbeit (FS 27, 37, 39, 41, 44).

Vertikale Vernetzung innerhalb der Partnerländer diente in erster Linie der politischen Lobbyarbeit und der Erschließung von

Finanzierungsquellen. Vernetzung in diesem Sinne erfolgte zum Teil zwischen Partnerorganisationen, die auf Provinz- oder Distriktebene tätig waren, und Behörden oder Ministerien auf nationaler Ebene (FS 32, 45).

Im Rahmen der *internationalen Vernetzung* standen insbesondere finanzielle Kooperationen im Vordergrund, in geringerem Maße erfolgte auch Vernetzung zum fachlichen Kapazitätsaufbau und zur Stärkung der politischen Lobbyarbeit. Beispiele für Vernetzungen auf internationaler Ebene sind insbesondere Kooperationen mit Finanzierungsorganisationen (hohe Beiträge in ca. einem Drittel der Fälle), die Zusammenarbeit zwischen Krankenhäusern im Gesundheitsbereich (FS 2, 9), die Verbindung von Partnerorganisationen mit universitären Einrichtungen in der Landwirtschaft (FS 27, 33) oder auch mit internationalen Netzwerken im Bereich der Menschenrechtsarbeit (FS 40). Neben Beiträgen zum Aufbau von formalen Netzwerken stellten EHs häufig auch informelle persönliche und berufliche Netzwerkbezüge her. Dabei handelte es sich meist um Verbindungen zu Gruppen oder Organisationen, die die Partnerorganisationen finanziell unterstützten (Spenderguppen, Wohltätigkeitsorganisationen, gemeinnützige Vereine, Kirchenkreise etc.). Netzwerke in diesem Sinne waren allerdings stark mit der Person des/der EH verknüpft, sodass die Wirkung hinsichtlich einer Erweiterung und Festigung von Netzwerkbezügen der Partnerorganisation – auch über den Einsatz der EHs hinaus – nur eingeschränkt angenommen werden kann (s. Kapitel 2.5).

Die Stärkung der Netzwerkbezüge ging teilweise einher mit einer Verbesserung der Resilienz sowie einer Zunahme der politischen Einflussnahme und einem Reputationsgewinn der Partnerorganisationen (s. Kapitel 2.5). Die Art der politischen Einflussnahme fand auf verschiedenen Ebenen statt und reichte von der Unterstützung und dem Aufbau basisdemokratischer Strukturen auf lokaler Ebene (z. B. im Bereich Dezentralisierung/Bürgerbeteiligung) bis zur Einflussnahme auf nationale Politiken und bisweilen sogar Gesetzgebungen. So konnten EHs in der Zusammenarbeit mit dem zuständigen Ministerium in einem Fall zur erfolgreichen Lobbyarbeit für ein Gesetz beitragen, das für die Zielgruppen relevant war (FS 32, s. Kapitel 2.4). In anderen Fällen wurden im Rahmen von

⁸² Im Rahmen der PO-Befragung gaben 8 (also knapp ein Viertel) der befragten Partner an, dass Kenntnisse und Beziehungen von EHs zu internationalen Finanzierungsorganisationen ein wesentliches Erfolgskriterium für die Wirksamkeit darstellten.

Kooperationen zwischen Partnerorganisationen und Ministerien Beiträge zu Strategieplanungen oder der Entwicklung von Curricula geleistet (FS 1, 5, 12, 32). Solche Vernetzungswirkungen im strategischen und politischen Bereich erzielten häufig einen modellhaften oder breitenwirksamen Wirkungsradius, sodass hier die Grenze zu höher aggregierten Wirkungen (Outcome 1b und Impact) fließend verläuft (s. Kapitel 2.4). Außerdem sind sie ein potentieller Ausgangspunkt für eine nachhaltige institutionelle Stärkung der Partnerorganisationen (s. Kapitel 2.5.1).

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass bei EHs, die in Programme eingebunden waren, eine formale Vernetzung der Partnerorganisation vorgezeichnet war. In Programme integrierte EHs hatten damit eine grundsätzlich bessere Ausgangsposition, um positive Vernetzungswirkungen zu erzielen. Informelle Vernetzung hing dagegen stark von den persönlichen Kontakten der EHs ab und stellte eher ein „Nebenprodukt“ der Aktivitäten von EHs dar, wenn auch ein recht häufiges (s. auch Kapitel 2.5.1).

2.2.1.3 Nutzung von Gemeinsamen Erfahrungswissen durch Mitarbeitende von Partnerorganisationen und/oder Multiplikatorinnen und Multiplikatoren

Neben den Beiträgen zum Kapazitätsaufbau und der damit verbundenen Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung von Partnerorganisationen für die Zielgruppen leisteten EHs insbesondere wirksame Beiträge für die Nutzung Gemeinsamen Erfahrungswissens durch Mitarbeitende der Partnerorganisation und/oder Multiplikatorinnen und Multiplikatoren. Aggregiertes Gemeinsames Erfahrungswissen entstand aus vielerlei Leistungen und Aktivitäten von EHs, die sie gemeinsam mit anderen Mitarbeitenden der Partnerorganisation erbrachten (s. Kapitel 2.2.2). Im Rahmen der Fallstudien aufgetretene prominente Beispiele von aggregiertem Gemeinsamen Erfahrungswissen sind:

- Standardisierungen von Prozessen, z. B. Operationsstandards oder M&E-Verfahren (FS 2, 7, 39)

- übertragbare Best Practices, wie etwa zur Überprüfung der Verwendung öffentlicher Gelder unter Bürgerbeteiligung (FS 1, 5, 36)
- gemeinsame Strategieentwicklung und -ausrichtung der Partnerorganisation (FS 1, 2, 5, 12, 16, 27, 30, 32, 41, 45)
- Beeinflussung von Gesetzesvorlagen mit für die Zielgruppe relevantem Inhalt (FS 32)

In den Beispielen zeigt sich, dass Gemeinsames Erfahrungswissen nicht nur wirkmächtig im Hinblick auf die Stärkung der Effektivität der Partnerorganisation in ihrer Arbeit mit und für die Zielgruppen war. Das Teilen von Erfahrungen und Produkte von gegenseitigem Lernen trugen auch dazu bei, eigene Verhaltensweisen und bestehende Werte innerhalb der Partnerorganisation kontinuierlich zu hinterfragen. Die Nutzung Gemeinsamen Erfahrungswissens stand daher in einem engen Zusammenhang mit der Verbesserung der internen Zusammenarbeit und der institutionellen Stärkung der Partnerorganisationen insgesamt (s. Kapitel 2.5.1). Dies wird durch die Ergebnisse aller drei Erhebungsinstrumente bestätigt (FS, EHB, POB).

Die Ergebnisse der Befragungen unterstützen darüber hinaus den Befund, dass die Arbeitsweise von EHs eng verbunden ist mit der Entstehung Gemeinsamen Erfahrungswissens und somit für die Erklärung der Wirksamkeit von EHs zentral ist. Je stärker die Arbeitsweise von EHs durch Engagement, Ownership sowie Identifikation mit der Partnerorganisation geprägt war und sich das Verhältnis zum Counterpart bzw. zu den Counterparts durch Flexibilität und Partnerschaftlichkeit auszeichnete, desto höher war die Wirksamkeit in Bezug auf die Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen und desto höher war auch die Wirksamkeit hinsichtlich der Befähigung der Partnerorganisation für eine effektivere Arbeit mit den Zielgruppen.⁸³ Auch Partnerorganisationen nannten in der Befragung diese spezifische Arbeitsweise von EHs und insbesondere das partnerschaftliche Arbeiten im Team überdurchschnittlich häufig als Erfolgsfaktor für die Wirksamkeit von EHs.⁸⁴

⁸³ Die dem zugrunde liegenden detaillierten Arbeitsweisen sind im Anhang 4 ausführlich beschrieben.

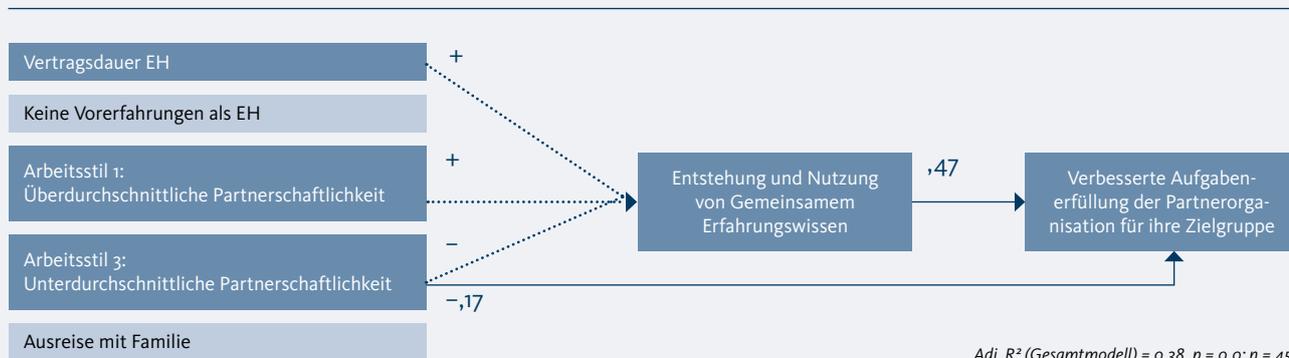
⁸⁴ 23 der befragten Partner gaben an, dass partnerschaftliches Arbeiten im Team maßgeblich zur Erzielung von Wirkungen beigetragen habe. Fast ebenso viele Partner (21) teilten mit an, dass Lernen aus gemeinsamen Erfahrungen ebenso wichtig für den Erfolg der Arbeit gewesen sei wie der Wissenstransfer durch EHs.

Box 4: Multivariates Mediator-Modell: Gemeinsames Erfahrungswissen als Einflussfaktor für verbesserte Aufgabenerfüllung

In der statistischen Analyse wurde im Rahmen eines multivariaten Mediator-Modells der Einfluss von Gemeinsamem Erfahrungswissen auf die Verbesserung der Aufgabenerfüllung mittels einer Regressionsanalyse geschätzt. Ein Mediator-Modell dient dazu, den Einfluss einer intervenierenden Variable (Mediator) auf die kausale Beziehung zwischen einer oder mehreren unabhängigen Variablen und der abhängigen Variable zu schätzen. Der Mediator ist dabei gleichzeitig abhängige Variable (im Verhältnis zur unabhängigen Variable) und unabhängige Variable (im Verhältnis zur abhängigen Variable). Das Mediator-Modell ermöglicht damit die Bestimmung von indirekten Effekten einer unabhängigen Variable auf eine abhängige Variable über den Mediator. Im vorliegenden Analysebeispiel wirkt „Gemeinsames Erfahrungswissen“ als Mediator zwischen den unabhängigen Variablen „Vertragsdauer“ und „Partnerschaftlichkeit“ und der abhängigen Variable „verbesserte Aufgabenerfüllung für die Zielgruppe“.

Die Einflüsse von über- und unterdurchschnittlicher Partnerschaftlichkeit von EHs und anderen Faktoren auf Gemeinsames Erfahrungswissen sowie die verbesserte Aufgabenerfüllung der Partnerorganisation sind in Abbildung 13 entsprechend dargestellt.

Abbildung 13: Ausschnitt aus dem multivariaten Mediator-Modell für Gemeinsames Erfahrungswissen und verbesserte Aufgabenerfüllung⁸⁵



EHs mit einer überdurchschnittlichen Partnerschaftlichkeit in ihrer Arbeitsweise (Arbeitsstil 1)⁸⁶ sind im Vergleich zu EHs mit durchschnittlicher Partnerschaftlichkeit höher in ihrer Wirksamkeit. Sie wirken v. a. *indirekt*, indem sie eher zur Entstehung und Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen und darüber zur verbesserten Aufgabenerfüllung der Partnerorganisation beitragen. Hier wirkt Gemeinsames Erfahrungswissen als Triebkraft, mittels derer eine überdurchschnittliche Partnerschaftlichkeit Wirkungen erzeugt.

Eine unterdurchschnittliche Partnerschaftlichkeit (Arbeitsstil 2) hat dagegen einen *direkten* signifikanten negativen Einfluss auf die verbesserte Aufgabenerfüllung.⁸⁷ Da unterdurchschnittliche Partnerschaftlichkeit auch einen negativen Einfluss auf die Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen hat, wirkt sie sich über diesen Mechanismus auch *indirekt* negativ aus.

⁸⁵ Außerdem in dem Modell enthalten sind Variablen zum Input der Partnerorganisation (kein[e] Counterpart[s] vorhanden), Inputs des Trägers (klare Ziele zu Beginn des Einsatzes vorhanden, Zugriff auf zusätzliche Finanzmittel während des Einsatzes), Rahmenbedingungen (Programmintegration und keine Vorgängerinnen bzw. keine Vorgänger auf dem Platz) sowie soziodemographische Variablen als Kovariate (Alter, Geschlecht, Bildung). Diese Variablen wurden im Schaubild nicht aufgenommen, da sie keinen signifikanten direkten oder indirekten Einfluss im Gesamtmodell aufweisen. Das gesamte Mediationsmodell findet sich in tabellarischer Form im Anhang 4.

⁸⁶ Teilnehmende der EH-Befragung wurden entsprechend ihrem Antwortverhalten in unterschiedliche (latente) Gruppen eingeteilt. Die Einteilung erfolgte auf Basis der Antworten auf Fragebögen zu ihrer Identifikation mit der Partnerorganisation, ihrer Flexibilität, ihrem beruflichen Engagement, ihrer Non-Direktivität gegenüber dem Counterpart sowie ihrer Arbeit auf Augenhöhe. Befragte in der Arbeitsweise 1 wiesen dabei im Vergleich zur Gesamtpopulation überdurchschnittliche Werte bei nahezu allen Antworten auf. Befragte in der Arbeitsweise 2 entsprachen weitestgehend dem Durchschnitt und Befragte in der Arbeitsweise 3 wiesen unterdurchschnittliche Werte bei den genannten Fragebögen auf. Somit sind diese Arbeitsweisen nicht deckungsgleich mit dem unten dargestellten, aus den Fallstudien gewonnenen Ideal- und Realtypen. Für eine ausführliche Beschreibung der Arbeitsstile und ihrer Berechnung s. Anhang 4.

⁸⁷ FS 1, 2, 5, 7–9, 12, 16–19, 27, 29–32, 35, 37, 39–43, 45.

Neben Partnerschaftlichkeit hat zudem die Vertragsdauer von EHs einen signifikant positiven Einfluss auf das Entstehen von Gemeinsamen Erfahrungswissen und damit *indirekt* auf die Verbesserung der Aufgabenerfüllung der Partnerorganisation. Aus der statistischen Analyse wird die hohe Bedeutung, die Partnerschaftlichkeit für die Wirksamkeit von EHs hat, deutlich. Darüber hinaus zeigt sich, dass die Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen als Triebkraft die verbesserte Aufgabenerfüllung der Partnerorganisation positiv beeinflusst.

Durch ihre spezifische Arbeitsweise und insbesondere durch ihr hohes Engagement und die starke Identifikation mit der Arbeit wirkten EHs häufig auch als **Rollen Vorbilder** in der Partnerorganisation. Sie gaben Impulse zum Bewusstseins- und Einstellungswandel und trugen dazu bei, Interaktion und Dialog innerhalb der Partnerorganisation, aber auch in der Zusammenarbeit zwischen der Partnerorganisation und der Zielgruppe zu verstärken. Dies konnte in der ganz überwiegenden Anzahl der Fallstudien belegt werden. Aus Sicht der Partnerorganisationen stellte die Arbeitsweise von EHs, die sich durch die o. g. Aspekte auszeichnet, ein besonderes Merkmal dar, durch das sich EHs von nationalen Fachkräften, aber auch z. B. von Kurzzeitberaterinnen und -beratern unterschieden. Folgendes Zitat aus der PO-Befragung verdeutlicht diesen Aspekt:

„Der Beitrag der EHs hat eine andere Qualität als die [...] Leistungen, die nicht den persönlichen Bezug haben. Das Geld wird bereitgestellt und an bestimmte Anforderungen geknüpft, aber das Menschliche hat einen anderen Wert. Die EHs haben nicht nur viel Erfahrung mitgebracht, sondern auch menschliche Qualitäten, durch die sie uns bereichert haben“ (POB 16).

Gemeinsames Erfahrungswissen kann auf unterschiedlichen Ebenen zwischen EHs, den Mitarbeitenden der Partnerorganisation, der Leitung, den Multiplikatorinnen und Multiplikatoren und/oder den Zielgruppen generiert werden und hängt von der Intensität und Qualität der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten ab. Der Arbeit von EHs entsprechend entstand Gemeinsames Erfahrungswissen in erster Linie in der direkten Zusammenarbeit zwischen EHs und Counterparts bzw. EHs und Multiplikatorinnen und Multiplikatoren. Davon ausgehend wurde dieses Wissen in die Organisation und/oder in die Arbeit mit den Zielgruppen eingebracht und weiterverarbeitet. In Fällen, in denen EHs auch intensiv mit Zielgruppen der

Partnerorganisationen zusammengearbeitet haben, entstand Gemeinsames Erfahrungswissen teilweise auch direkt zwischen EHs, den Mitarbeitenden der Partnerorganisation und der Zielgruppe (FS, POB).

Die Ergebnisse der Fallstudien zeigen, dass in einem Großteil der Fälle Gemeinsames Erfahrungswissen entstand und genutzt wurde. In 24 von 46 Fällen ist Gemeinsames Erfahrungswissen in einem so hohen Ausmaß entstanden, dass von einer Wirksamkeit im Outcome-Bereich 1a gesprochen werden kann.⁸⁸ In diesen Fällen konnte Gemeinsames Erfahrungswissen innerhalb der gesamten Organisation so genutzt werden, dass es jedenfalls für weite Teile der Mitarbeitenden und/oder Multiplikatorinnen und Multiplikatoren zur Verfügung stand. In 5 Fällen konnte Gemeinsames Erfahrungswissen dagegen gar nicht hergestellt werden, was mit einer geringen Wirksamkeit der EH-Beiträge auf Ebene der Partnerorganisation einherging (FS 4, 13, 14, 21, 44). In den anderen Fällen konnte Gemeinsames Erfahrungswissen zumindest teilweise hergestellt werden, ohne dass über einzelne Individuen oder bestimmte Personengruppen hinaus eine Verbreitung dieses Wissens in der Partnerorganisation stattfand.

2.2.2 Die Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen als Wirkmechanismus

Die Aggregation von Gemeinsamen Erfahrungswissen ist von seinem Entstehungsprozess zu unterscheiden. Während Erstere die Wirkung beschreibt, steht Letzterer für den Mechanismus, der zu der Wirkung beigetragen hat. Wirkmechanismen erklären die Gründe für die Entstehung der in der Wirkungslogik aufgeführten Wirkungen, etwa für die Verbesserung der Aufgabenerfüllung der Partnerorganisation. Es würde jedoch den Rahmen dieser Evaluierung sprengen, jeden einzelnen hinter Wirkungen stehenden Mechanismus zu analysieren. Im Zuge der Pilotfallstudie stellte sich heraus, dass das Gemeinsame Erfahrungswissen den Kern der Wirkungen von EHs beschreibt und

⁸⁸ FS 1, 2, 5, 7–9, 12, 16–19, 27, 29–32, 35, 37, 39–43, 45.

der dazugehörige Mechanismus in engem Zusammenhang mit anderen als zentral identifizierten Mechanismen z. B. Ownership oder Vertrauen steht.⁸⁹ Deshalb soll im Folgenden exemplarisch aufgezeigt werden, wie Beiträge von EHs zur Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen zu erklären sind.

Die drei im Methodenteil vorgestellten Arten von Mechanismen (Kontextmechanismen, Handlungsmechanismen und Transformationsmechanismen, s. Kapitel 1.3) lassen sich in der Empirie im Wesentlichen wiederfinden. Zu Beginn eines EH-Einsatzes sind Ownership und Vertrauen zentrale Kontextmechanismen, die begünstigende Ausgangsbedingungen für die Entstehung Gemeinsamen Erfahrungswissens schaffen. Die Herausbildung selbst spielt sich in der Folge im Wesentlichen auf der Handlungsebene zwischen individuellen Akteuren ab. Wirkungen, die daraus hervorgehen, können dann transformativ in eine Struktur wie diejenige der Partnerorganisation eingebracht werden.

Ownership entstand in den Fallstudien dann, wenn die Schaffung des EH-Platzes am konkreten Bedarf einer Partnerorganisation ausgerichtet war (s. Kapitel 2.1.3). Das heißt, dass sowohl fachlich ein Bedarf für den EH-Einsatz als auch ein gemeinsames Verständnis darüber bestand, was es bedeutet, mit EHs zu kooperieren. Diese beiden Ausgangsbedingungen für Ownership scheinen selbstverständlich zu sein, waren aber in der Realität schwerer zu erreichen als angenommen. Sowohl die Eruierung des genauen Bedarfs als auch eine klare Vorstellung der Partnerorganisation davon, was in einem „EH-Paket“ enthalten ist und was nicht, waren in vielen Fällen nur in Grundzügen vorhanden. Die Erklärung dafür war zumeist in einer nicht hinreichenden Projektplatzprüfung und einem fehlenden Verständnis über die Rolle von EHs innerhalb einer Partnerorganisation zu finden – häufig waren es Organisationssegmente oder gar Einzelpersonen in der Partnerorganisation, die sich für einen Vertrag mit einem/einer EH eingesetzt haben.⁹⁰ In Fällen dagegen, in denen bereits

in der Anfangsphase eine partnerschaftliche und detaillierte Prüfung/Planung des EH-Platzes stattfand oder zufällig eine Kongruenz von EH-Arbeitsbereich und Bedarf der Partnerorganisation gegeben war, entstand auch Ownership.⁹¹

Bei knapp der Hälfte aller in den Fallstudien untersuchten EH-Plätze wurden mit Blick auf den Bedarf sowie hinsichtlich des Vorhandenseins von klaren Vorstellungen von Rolle und Aufgaben der EHs Defizite identifiziert.⁹² Bei 8 der 46 untersuchten EH-Plätze (FS 4, 6, 12, 13, 18, 20, 23, 35) waren diese Defizite so groß, dass es aus Wirkungsperspektive keinen Spielraum für nachträgliches Korrigieren bzw. Umsteuern gab. Dies lag nicht immer an einer fehlenden Kommunikation zwischen dem Träger des ED und der Leitung der Partnerorganisation; auch organisationsinterne Faktoren spielten eine Rolle. In 2 Fällen bestand bspw. eine substantielle Uneinigkeit zwischen der Leitung und der operativen Ebene der Partnerorganisation, die im Planungsprozess nicht auffiel. Ungeachtet der genauen Gründe konnte bei diesen Fällen in der Folge nur eine niedrige oder höchstens moderate Wirksamkeit erreicht werden. Dagegen führte eine für Ownership förderliche Ausgangssituation grundsätzlich zu einer in unterschiedlichem Maße erfolgreichen Arbeit von EHs und trug dazu bei, dass später im Prozess auftretende Probleme regelmäßig konstruktiv bearbeitet werden konnten.

Vertrauen als zweiter Kontextmechanismus war insbesondere bei einer schwierigen Ausgangssituation von zentraler Bedeutung. Konstruktiv für die Entstehung Gemeinsamen Erfahrungswissens war in diesem Zusammenhang ein bestehender Vertrauensvorsprung, der regelmäßig in zwei unterschiedlichen Facetten vorkam:

- Langfristige partnerschaftliche Beziehungen zwischen dem Träger des ED und der Partnerorganisation⁹³ stellten die beste Ausgangsbedingung für einen offenen und partnerschaftlichen Umgang miteinander sowie einen ähnlichen

⁸⁹ Darüber hinaus haben sich auch die Mechanismen „produktive Fremdheit“ und „Empowerment“ als wirksam herausgestellt. Produktive Fremdheit trat in den Fallstudien immer wieder als Triebkraft für Wirkungen hervor, aber selten als entscheidender Faktor. Empowerment von Mitarbeitenden der Partnerorganisationen war ebenfalls ein regelmäßig festzustellender Wirkmechanismus, der oft auch über die Erarbeitung von Gemeinsamen Erfahrungswissen angestoßen werden konnte. Allerdings war es aus zeitlichen Gründen im Rahmen der Fallstudien nicht möglich, erforderliche Erhebungen zu den in der Regel mit Empowerment verbundenen Wechselwirkungen und zum Teil negativen Rückwirkungen vorzunehmen.

⁹⁰ Knapp die Hälfte der in den Fallstudien evaluierten EH-Plätze wies diesbezügliche Mängel auf. Während bei längeren Kontakten zwischen einem Träger des ED und einer Partnerorganisation aufgrund von konkreten Erfahrungen in der Zusammenarbeit zwar klarere Vorstellungen von einem/einer EH erarbeitet wurden, ist das Problem des fragmentarischen Rückhalts für eine/-n EH auch in einer solchen Konstellation persistent.

⁹¹ Dies traf in der anderen Hälfte der EH-Plätze der Fallstudien zu.

⁹² Dies deckt sich in etwa mit den Ergebnissen der PO-Befragung: 19 Partner gaben an, dass ihre Erwartungen an den EH-Einsatz nicht vollständig erfüllt worden seien.

⁹³ Von langfristigen partnerschaftlichen Beziehungen sprechen wir, wenn bereits mindestens die zweite EH-Fachkraft vermittelt wurde.

Erwartungshorizont an das mit einer EH-Fachkraft zu Erreichende dar. In knapp der Hälfte der im Rahmen der Fallstudien evaluierten EH-Plätze lagen sequentielle Vermittlungen in dieselbe Partnerorganisation vor⁹⁴ und in 9 weiteren Fällen ergab sich die lange partnerschaftliche Beziehung aus anderweitigen persönlichen Verbindungen. Vor einem solchen Hintergrund war es leichter, potentielle Probleme anzusprechen und zu beheben sowie einen wirkungsförderlichen Kontext für den Einsatz von EHs zu kreieren, während bei einem neu geschaffenen EH-Platz in stärkerer Form in den Aufbau eines Vertrauenskapitals investiert werden musste.⁹⁵ In Ausnahmefällen führte eine sehr enge partnerschaftliche Beziehung zwischen dem Träger des ED und der Partnerorganisation allerdings zu einem laxen EH-Platz-Prüfungsprozess (FS 5, 12, 13), weil das prinzipielle Vertrauen in die Partnerorganisation eine ausgiebige Klärungsdiskussion nicht erforderlich zu machen schien und so der tatsächliche Bedarf verdeckt wurde.

- Ein zweiter Vertrauensvorschuss ergibt sich aus der prinzipiellen Vermutung, dass EHs besonders kompetent seien, und der teilweise damit einhergehenden überhöhten Vorstellung von den fachlichen Fähigkeiten von Arbeitskräften aus dem globalen Norden. Diese positiven Annahmen kamen in einer ganz überwiegenden Anzahl der in den Fallstudien untersuchten EH-Plätze zum Tragen.⁹⁶ Die Überzeugung von der Kompetenz von EHs verringerte nicht nur soziale Transaktionskosten, sondern sorgte auch für eine grundsätzlich offene und annahmebereite Ausgangssituation für den Einsatz von EHs (FS). Nur in drei Ausnahmefällen führte fehlende Ownership (durch ungenügende Projektplatzprüfung oder partikulares Interesse von einzelnen Mitarbeitenden der Partnerorganisationen) dazu, dass zu Beginn eher eine Misstrauensvermutung anzunehmen war (FS 4, 13, 35). In diesen Fällen beeinflussten fehlende Ownership und fehlendes Vertrauen die weitere Arbeit so negativ, dass eine Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen in der Folge nicht stattfinden konnte.

Zusammengefasst wirken **Ownership und Vertrauen** zu Beginn eines EH-Einsatzes als ermöglichende Rahmenbedingungen für die Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen. Besonders augenfällig wurde dies in den Extremausprägungen von fehlenden oder nicht adäquaten Prüfungen (FS 4, 35) einerseits und sehr gut gelungenen EH-Platzprüfungen (FS 2, 8, 15, 19, 27) andererseits.

Während die skizzierten Ausgangsbedingungen und die dahinter liegenden Mechanismen „Vertrauen“ und „Ownership“ von den Beziehungen zwischen dem Träger des ED und der Partnerorganisation geprägt sind, werden sie in der Folge in Handlungen von EHs und Mitarbeitenden der Partnerorganisationen aufgenommen. Dies ist ein zentrales Charakteristikum des EH-Einsatzes. Durch die langfristige und unmittelbare Einbettung in eine Partnerorganisation sind EHs erstens in hohem Maße auf ihre kommunikativen und sozialen Fähigkeiten angewiesen und müssen zweitens eine langfristig angelegte soziale Interaktion mit deren Mitarbeitenden gestalten. Vor diesem Hintergrund sind fortgesetzte Ownership ebenso wie die eng damit verknüpfte Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen auf der interindividuellen Handlungsebene wichtige Bedingungen für die Entstehung von Wirkungen.

Aufbauend auf den Mechanismen „Ownership“ und „Vertrauen“ ist die **Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen** ein Prozess, bei dem spezifisches Wissen von EHs eingebracht und verarbeitet wird. Indem das (Fach-)Wissen von EHs und das Wissen von Counterparts und/oder Multiplikatorinnen und Multiplikatoren über den spezifischen Arbeitskontext zusammengeführt wurde, entstand neues Wissen, das für die Arbeit nutzbar gemacht werden konnte. In den untersuchten Fällen war das Ausmaß, in dem von EHs eingebrachtes Wissen durch Mitarbeitende der Partnerorganisation genutzt wurde, abhängig von der Art und Weise, wie das Wissen eingebracht wurde, und davon, ob eine gemeinsame Verarbeitung und

⁹⁴ Die Ergebnisse der PO-Befragung bestätigten diesen Befund weitgehend. Bei 13 der befragten Partnerorganisationen gab es eine Sequenz von EHs. 22 der befragten Partnerorganisationen haben schon mit mehr als einem/einer EH zusammengearbeitet und 23 gaben an, schon 5 Jahre oder länger mit dem Träger des ED, von dem der/die EH vermittelt wurde, zu kooperieren.

⁹⁵ „Vertrauen“ wird im Rahmen sozialwissenschaftlicher und anthropologischer Forschung sehr divers interpretiert; von einer vermeintlich entlarvenden Deutung bei Luhmann als „Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität“ (Luhmann, 2000) bis hin zu einer „Grundwährung menschlichen Zusammenlebens“ (Erzbischof Zollitsch, 2013). Unisono ist den Deutungen dabei die Annahme, dass Vertrauen soziale Transaktionskosten reduziert. Schon in dieser allgemeinen Deutung wird klar, dass höhere Transaktionskosten erforderlich sind, wenn das Vertrauen zwischen Organisationen erst aufgebaut werden muss. Aus den bestehenden partnerschaftlichen Beziehungen sollte umgekehrt selbstverständlich nicht geschlossen werden, dass man sich auf einem langfristig erarbeiteten Vertrauenskapital ausruhen könnte; hätte dies stattgefunden, wäre ein Vertrauenskapital gar nicht erst entstanden.

⁹⁶ Die positiven Annahmen in Bezug auf EHs als Ideenbringer von außen im Sinne produktiver Fremdheit spiegeln sich auch in den Aussagen aus der PO-Befragung wider: Knapp die Hälfte der befragten Partnerorganisationen (15) gab an, dass mit dem Einsatz von EHs diesbezügliche Erwartungen verbunden gewesen seien.

Anpassung des Wissens an den jeweiligen Kontext stattfand. Grundvoraussetzung für die Entstehung Gemeinsamen Erfahrungswissens war, dass EHs für ihren Arbeitsbereich fach- und/oder methodenspezifisches Expertenwissen mitbrachten, das in der Partnerorganisation nicht vorhanden war. EHs mussten darüber hinaus über Kompetenzen verfügen, ihre Expertise für die Partnerorganisationen nutzbar zu machen sowie das in der Partnerorganisation bzw. bei den Mitarbeitenden vorhandene Wissen (Erfahrungen und Kompetenzen) zu erkennen und in Wert zu setzen. In der Partnerorganisation wiederum musste ein Bedarf für die EH-Expertise vorhanden sein sowie die Bereitschaft, sich neues Wissen anzueignen und in der eigenen Arbeit umzusetzen.

Die Weiterentwicklung der oben beschriebenen Ownership bei den Mitarbeitenden der Partnerorganisation, im Sinne einer Identifikation mit der Arbeit von EHs und den damit verbundenen Veränderungen, steht in enger Wechselbeziehung mit der Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen. Indem sich die Mitarbeitenden der Partnerorganisation die Beiträge von EHs zu eigen machten und ihren Bedarfen entsprechend anpassten, übernahmen sie Verantwortung für den Prozess der Wissenserarbeitung und der Nutzung des entstandenen Wissens. Dies war insbesondere für Wirkungen auf institutioneller Ebene von großer Bedeutung, da in vielen evaluierten Fällen zwar ein prinzipieller Bedarf der Partnerorganisation an EHs bestand, eine Offenheit für strukturelle Veränderungen damit jedoch häufig nicht einherging. Diese entstand erst mit der Entwicklung von Ownership und Gemeinsamen Erfahrungswissen.

Defizite bei der Ownership auf individueller Handlungsebene konnten sich erfolgsmindernd auswirken, jedoch wurde dabei der Sinn des EH-Platzes zumeist nicht mehr fundamental infrage gestellt. Dies zeigte sich v. a. in Fällen, in denen es unterschiedliche Perzeptionen innerhalb der Partnerorganisation im Hinblick auf den Arbeitsbereich von EHs gab. So kam es bspw. vor, dass sich die Vorstellungen des Counterparts nicht mit denen der Leitung der Partnerorganisation deckten (FS 28, 35, 40, 43). Gerade bei unterschiedlichen Auffassungen von Aufgabe und Rolle der EHs wurde deutlich, dass der Wert der fachlichen Arbeit (bei einem prinzipiellen Bedarf) hinter der Arbeitsweise zurückstand.

In der konkreten Alltagssituation, in der viele kleinere Probleme und verschiedenartige Interessen innerhalb von Partnerorganisationen relevant wurden, erwies es sich als unentbehrlich, dass EHs flexibel reagierten, hohe kommunikative Kompetenzen einbrachten und sowohl den Dialog als auch die Mitarbeitenden der Partnerorganisationen förderten. Das schloss den transparenten Umgang mit variierenden Rollenerwartungen ebenso ein wie konfliktlinderndes Management. Vor dem Hintergrund eines dialogischen Vorgehens förderten erfolgreiche EHs systematisch die Eigeninitiative ihrer Kolleginnen und Kollegen, forderten Eigenbeiträge ein und wirkten eher als Impulsgeber bzw. Impulsgeberinnen denn als Umsetzer bzw. Umsetzerinnen. Eine solche Arbeitsweise förderte die Ownership auf der Mikroebene der Partnerorganisationen und war dadurch gleichzeitig ein zentraler Baustein für die Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben und um die o. g. Wirkungen zu erzielen, agierten EHs überwiegend in der *Rolle als Beraterinnen und Berater*. Dies entsprach dem Grundverständnis der meisten im Rahmen der Fallstudien untersuchten EHs. In den genauen Ausprägungen der Beratung kam es allerdings zu deutlichen Unterschieden. Für Wirkungen diesbezüglich besonders förderlich war eine Beratung als soziale Interaktion, die dadurch geprägt war, dass EHs als Beraterinnen bzw. Berater auf Augenhöhe gemeinsam mit Counterparts und weiteren Mitarbeitenden Probleme analysierten und Lösungen entwickelten. Dabei wurden von den EHs eher verschiedene Optionen aufgezeigt anstelle fertiger Lösungen. Es besteht eine sehr hohe Übereinstimmung dieses Verständnisses mit dem erfolgreichen Aufbau von Gemeinsamen Erfahrungswissen (s. o.), dessen Entstehung gefördert wurde durch die holistische Herangehensweise als Mensch (und nicht nur als Fachkraft), den Vorbildcharakter, das Engagement oder auch den Anstoß zu Training on the Job.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass EHs ausschließlich beratend tätig waren. Vielmehr beschreibt es das Grundverständnis ihrer Arbeit, das auch dann handlungsleitend war, wenn die EHs andere Aufgaben übernahmen. Diese Befunde aus den Fallstudien werden durch die Befragungen bestätigt. Obwohl EHs in der Regel eine Reihe unterschiedlicher Aktivitäten durchführten, bezeichneten sie sich selbst überwiegend als Beraterinnen und

Berater. Die Ergebnisse der Onlinebefragung zeigen, dass die Beratungstätigkeit bei über 50 % der EHs eine Hauptaufgabe darstellte, durchschnittlich aber nur gut ein Drittel ihres Arbeitsaufwands ausmachte. Dabei wurde fachlich-methodische Beratung etwas häufiger praktiziert als reine Organisationsberatung. Die anderen Aufgaben von EHs lagen überwiegend im operativen Bereich oder bezogen sich auf die Durchführung von Trainings sowie die Ausbildung von Mitarbeitenden der Partnerorganisation sowie Multiplikatorinnen und Multiplikatoren.

Alle Erhebungen bestätigen, dass die Beratungstätigkeit nicht nur einen wesentlichen Teil der Arbeit von EHs ausmachte, sondern ein zentraler Faktor für die Wirksamkeit von EHs ist. Voraussetzung ist, dass die Art bzw. der Prozess der Beratung dabei den jeweiligen Bedarfen der Partnerorganisation entsprechend gestaltet wird. Das bedeutet, dass EHs als **professionelle Beraterinnen und Berater** ein hohes Maß an Flexibilität mitbringen müssen sowie die Fähigkeit, unterschiedliche Rollen im Rahmen der Beratung wahrzunehmen (Stahl, 2010). In den untersuchten Fällen agierten EHs je nach Schwerpunkten und Bedarfen der Partner als Fachberatende, Organisationsberatende, Prozessbegleitende, oder Trainerinnen und Trainer. Sie mussten grundsätzlich in der Lage sein, je nach Situation und Bedarfen stärker die eine oder andere Rolle wahrzunehmen. In den meisten Fällen erfüllten EHs mehrere Rollen gleichzeitig.

Implementierende bzw. operative Tätigkeiten von EHs in Zusammenhang mit Beratungsaktivitäten unterstützten deren Erfolg. Das bedeutet, dass EHs ihr spezifisches Fachwissen nicht nur in Form von theoretischem Wissen und einer Beratung von außen einbrachten, sondern ihr Wissen auch in der täglichen Zusammenarbeit mit Counterparts in der Partnerorganisation und bei der gemeinsamen Umsetzung konkreter Maßnahmen einsetzten. Anwendungsorientiertes Training oder anwendungsorientierte Ausbildung sowie die gemeinsame Implementierung von Maßnahmen in Kombination mit Beratung trugen wesentlich dazu bei, dass Gemeinsames Erfahrungswissen von Mitarbeitenden der Partnerorganisation und EHs entstehen konnte und genutzt sowie weiterentwickelt wurde. Hier ging es nicht zuletzt um eine Anpassungsleistung der EHs, die nur in Abstimmung mit den lokalen Fachkräften

vollzogen werden konnte und die deutlich über die fachliche Anpassungsleistung vor dem Hintergrund eines anderen Kontexts hinausging.

Das beschriebene Agieren von EHs trug zum Entstehen Gemeinsamen Erfahrungswissens bei und stärkte zudem die Vertrauensbildung. Das ursprüngliche Kompetenzvertrauen wandelte sich zu einem persönlichen Vertrauen, das nicht nur auf der fachlichen Kompetenz, sondern auch auf der Glaubwürdigkeit und Solidarität von EHs beruhte. Beispiele für solche erfolgreichen Prozesse sind die gemeinsame Erarbeitung von M&E-Instrumenten und deren Umsetzung in der Praxis (FS 1, 7, 27, 29, 31, 32, 37, 39, 41), die praktische Ausbildung von medizinischem Personal bei der gemeinsamen Behandlung von Patientinnen (FS 2, 9, 18) oder auch die Kombination von Schulung und Anwendung neuer Technologien (FS 2, 9, 20, 27).

Die Wirksamkeit von EHs, die überwiegend oder ausschließlich operativ tätig waren, war dagegen eingeschränkt, wie sowohl die Ergebnisse der Fallstudien als auch der Onlinebefragung belegen (FS, EHB). Die Resultate der Fallstudien zeigen darüber hinaus genauer, dass in diesen Fällen zwar teilweise Beiträge dazu geleistet werden konnten, die Aufgabenerfüllung von Partnerorganisationen kurzfristig zu verbessern, dies aber kaum zur Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen und zur Befähigung der Partnerorganisationen für eine effektivere Arbeit mit den Zielgruppen beitrug (FS 13, 28). Verstärkt wurde diese Problematik noch, wenn EHs überwiegend allein und ohne direkte Counterparts arbeiteten (FS 4, 10). Aber auch in Fällen, in denen EHs eine Beratung praktizierten, die auf reine Wissensvermittlung fokussiert war und wenig Raum für Dialog und Reflexion zwischen den Beteiligten ließ, war die Wirksamkeit eingeschränkt bzw. muss die Nachhaltigkeit der Beratungstätigkeit infrage gestellt werden. Entsprechende Aussagen aus der PO-Befragung unterstreichen diesen Aspekt.⁹⁷

Organisationsberatung stand nur in wenigen Fällen im Fokus der Tätigkeiten von EHs. Damit sich Gemeinsames Erfahrungswissen in der Organisation verbreiten konnte, waren Beiträge zu deren Entwicklung sowie die Begleitung und Unterstützung von strukturellen Veränderungsprozessen durch EHs jedoch

⁹⁷ Beispielhaft ist folgende Aussage aus der PO-Befragung: „Einige unserer Erwartungen beinhalteten die operationalen Tätigkeiten, an denen sie [die EHs] hätten partizipieren sollen. Wir hatten das Gefühl, dass sie glaubten, nur beraten zu sollen. Wir hatten aber das Gefühl, dass sie etwas aktiver hätten sein können, dann hätten sie mehr an der eigentlichen Arbeit partizipieren können“ (POB IV 25).

von großer Bedeutung. Dies galt v. a. bei Partnerorganisationen, die durch stark hierarchische Strukturen und geringe Veränderungsbereitschaft gekennzeichnet waren. Organisationsberatung spielte dementsprechend insbesondere für die Verbesserung der internen Zusammenarbeit und die institutionelle Stärkung eine wichtige Rolle (s. Kapitel 2.5.1). In einem Beispiel aus dem Gesundheitssektor wurden organisationsberatende EHs auch erfolgreich komplementär zu eher operativ arbeitenden EHs eingesetzt (FS 3).

Der hohe Stellenwert von Beratung in der Arbeit von EHs verdeutlicht, dass deren Beratungskompetenz als zentraler Faktor für die Generierung von Gemeinsamem Erfahrungswissen und für den erfolgreichen Aufbau von Kapazitäten in der Partnerorganisation angesehen werden kann. *Beratungskompetenz* von EHs beinhaltet jedoch nicht nur die Fähigkeit, unterschiedliche Rollen in der Beratung einzunehmen. Sie zeichnet sich insbesondere durch das oben skizzierte spezifische *Beratungsverständnis* aus, das in hohem Maße mit „Beratung als sozialer Interaktion“ korrespondiert.⁹⁸ Beratung wird hierbei verstanden als ein Prozess, der Raum lässt für gegenseitiges Lernen sowie Reflexion und die Übernahme von Eigenverantwortung und Ownership bei den Beratenen fördert. Dies beinhaltet, dass EHs und Mitarbeitende der Partnerorganisation gemeinsam Probleme analysieren und angepasste Lösungen entwickeln. Damit korrespondiert eine *Arbeitsweise* von EHs, die geprägt ist durch eine wertschätzende Zusammenarbeit auf Augenhöhe. Die flexible Ausrichtung an den Bedarfen der Partnerorganisation und die Bereitschaft zum Lernen und zur Selbstreflexion bilden die Grundlage dieses Beratungsverständnisses.

Im Rahmen der Fallstudien konnten verschiedene Typen von EHs identifiziert werden, die sich in ihrer Arbeitsweise und in ihrem Beratungsverständnis unterscheiden und in unterschiedlich starker Form zur Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen beitragen. Hieraus konnten durch Bündelung und Zuspitzung vier Idealtypen gebildet werden:⁹⁹

Box 5: Idealtypen von EHs

Typ 1: der Begleiter für gemeinsames Lernen

Hierbei handelt es sich um EHs, die durch langjährige berufliche und interkulturelle Erfahrung vor Ort geprägt sind. Sie folgen ausschließlich dialogischen Interaktionsmustern und passen sich dem (Veränderungs-)Tempo der Mitarbeitenden der Partnerorganisation an. Über kontinuierliches angewandtes Arbeiten, einen sehr engen Austausch mit den Counterparts und partnerschaftliches Verhalten wird der Prozess zur Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen zu einer leitenden Handlungsmaxime. Gemeinsames Lernen schließt die eigene Lernfähigkeit ein und fördert das Arbeiten auf Augenhöhe. In der Regel wirken berufliches und gesellschaftliches Engagement zusammen und so sind Arbeit und Privatleben eng miteinander verbunden. EHs dieses Typus verfügen über ausgeprägte Solidarität und Authentizität, jedoch eine geringe produktive Fremdheit.

Typ 2: der beratende Dialoggestalter

Dies sind EHs, die neben beruflicher auch über interkulturelle Vorerfahrung verfügen, jedoch im Vergleich zu Typ 1 in geringerem Maße. Sie verfolgen einen angepassten Beratungsansatz, der den Mitarbeitenden der Partnerorganisation entspricht. Ebenso werden angewandtes Arbeiten, Lernen und dialogische Grundmuster in der Arbeit verfolgt. Allerdings werden bisweilen auch Inhalte vorangetrieben, die der Counterpart gedanklich noch nicht vollständig durchdrungen hat. Solidarisches Engagement ist zwar auch hier ein Antrieb für die Arbeit, es besteht jedoch eine klarere Trennung von Beruf und Privatleben. Ebenso ist trotz dialogischer Interaktionsmuster und gemeinsamen Lernens eine größere interpersonale Distanz zwischen EH und Counterpart als bei Typ 1 vorhanden. Dadurch kommt der Mechanismus „produktive Fremdheit“ im Vergleich zu Typ 1 besser zum Tragen.

⁹⁸ Eine entsprechende Darstellung findet sich in einem der letzten Handbücher des DED zu diesem Thema (vgl., 2009).

⁹⁹ Diese Typologisierung beruht auf einer Idealtypenbildung im Sinne von Max Weber, wonach die in der Realität vorkommenden EHs im Hinblick auf analytisch für den Untersuchungsgegenstand (hier Entstehen Gemeinsamen Erfahrungswissens) besonders unterscheidbare Merkmale zusammengefasst wurden. Vgl. zur Vorgehensweise Weber (1995).

Typ 3: der lernende Wissensvermittler

Diese EHs stehen in einem engen Informationsaustausch mit ihren Counterparts und agieren transparent. Die relevanten interkulturellen Vorerfahrungen sind insgesamt weniger ausgeprägt, variieren jedoch stark. Zentrale Arbeitsschritte werden mit den Mitarbeitenden der Partnerorganisation abgestimmt, aber teilweise getrennt vom Counterpart durchgeführt. Aspekte des gemeinsamen Lernens werden durch Wissensvermittlung weitgehend ersetzt. EHs sind offen für eigene Lernprozesse, die Wissensvermittlung ist bidirektional und der/die EH lernt auch vom Counterpart. Gemeinsames Erfahrungswissen entsteht so aber nur in abgeschwächter Form.

Typ 4: der unidirektionale Wissensvermittler

Es handelt sich um EHs, die einen einseitig vermittelnden Wissenstransfer betreiben. Die Lernbereitschaft der EHs ist begrenzt und in der Regel auf fachliche Aspekte beschränkt, weniger auf die Anwendung von Wissen unter anderen soziokulturellen Rahmenbedingungen. Der Glaube an das überlegene eigene Wissen ist ausgeprägt und so wird eine Wissensübertragung von EHs zu Mitarbeitenden der Partnerorganisation favorisiert. Gemeinsames Erfahrungswissen kann hier nicht entstehen.

Aus den Fallstudien geht ein klarer Zusammenhang der EH-Typen mit ihrer Wirksamkeit hervor. Bei den in Box 5 dargestellten Typen kann grundsätzlich von einem abnehmenden Wirkungsgrad ausgegangen werden. Typ 1 und Typ 2 sind allerdings ähnlich wirksam, dagegen sind die Typen 3 und 4 abgestuft weniger wirksam.¹⁰⁰ Diese Tendenz, die auch von der EH-Befragung gestützt wird, liegt selbst eingedenk der Tatsache vor, dass es günstige Rahmenbedingungen und/oder Arbeitsbereiche geben kann, die auch den EH-Typus 3 oder 4 wirksam werden lassen, bspw. in Fällen, in denen eine enge Anbindung an die Leitung besteht und ein Arbeitsfeld der EHs gegeben ist, bei dem sowohl die Relevanz als auch die Notwendigkeit der Veränderung aufseiten der Partnerorganisation anerkannt sind. Dagegen benötigen Typ 1 und Typ 2, um

erfolgreich sein zu können, lediglich eine positive Ausgangssituation (s. o.) und damit deutlich weniger Bedingungen.

Im Folgenden sollen vier charakteristische Beispiele der verschiedenen Typen vorgestellt werden (Realtypen), in denen verdeutlicht werden kann, wie eng das Entstehen gemeinsamen Erfahrungswissens mit den anderen Mechanismen verweben ist.

Box 6: Realtypen von EHs

Typ 1: Die Fachkraft¹⁰¹ (EH) lebt seit mehreren Dekaden vor Ort in einer Kleinstadt im ländlichen Bereich. Sie ist vollständig als Mitarbeitende der Partnerorganisation akzeptiert und auch soziokulturell integriert. Sie arbeitet schon seit der Gründung in der Partnerorganisation. Dadurch ist der Mechanismus „produktive Fremdheit“ gerade im Hinblick auf den Blick von außen und die soziokulturelle Ungebundenheit abgeschwächt, jedoch nach wie vor begrenzt in Takt („eine gewisse Fremdheit erhält man sich immer, wenn man an einem anderen Ort, einer anderen Gesellschaft sozialisiert wurde“). Die anfänglich enge Zusammenarbeit mit dem Counterpart, bei der bewusst zunächst sehr vieles gemeinsam durchgeführt wurde, führte zu einer ganzen Reihe von Outputs für die Partnerorganisation. Beispielhaft seien hier etwa Monitoringstrategien im Bereich nachhaltiger ländlicher Entwicklung und Permakultur erwähnt. Diese wurden dann übertragen und in der gesamten Partnerorganisation erfolgreich angewandt. Über die gemeinsame Arbeit und das wachsende Gemeinsame Erfahrungswissen bildete sich in der Folge ein sehr ausgeprägtes Vertrauensverhältnis zwischen der Fachkraft und dem Counterpart heraus. Der Fachkraft wird aber auch insgesamt in der Partnerorganisation und der gesamten lokalen Gemeinde ein sehr hohes Vertrauen entgegengebracht und sie verfügt durch die wahrgenommene gelebte Solidarität mit den Menschen vor Ort über eine große Glaubwürdigkeit. Diese Konstellation half ihr auch in politischen Situationen, weiterhin Beiträge zu Wirkungen für die Partnerorganisation zu liefern. Eine Besonderheit der äußerst engen Kooperation ist, dass das gewachsene Vertrauen

¹⁰⁰ Was der/die EH als Begleiter bzw. Begleiterin für gemeinsames Lernen an produktiver Fremdheit verliert, gewinnt er/sie über Solidarität, und was der beratende Dialoggestalter bzw. die beratende Dialoggestalterin an produktiver Fremdheit gewinnt, büßt er bzw. sie an Authentizität ein.

¹⁰¹ Aus Gründen der Anonymisierung wird in den skizzierten Beispielen von Fachkraft und nicht von EH gesprochen.

schließlich in einem eher arbeitsteiligen Agieren mündete, gerade weil Fachkraft und Counterpart die Herangehensweise des anderen einzuschätzen und zu schätzen wissen. Somit konnten einerseits mehrere Arbeitsfelder innerhalb des Sektors nachhaltiger ländlicher Entwicklung gleichzeitig von der Partnerorganisation bearbeitet und andererseits die Zahl der Beneficiaries mit gleichem Aufwand erhöht werden. Außerdem scheint hier der Empowerment-Mechanismus durch. Sowohl kognitiv als auch perzeptionell ging der Counterpart gestärkt aus der Zusammenarbeit hervor. Dies verhalf ihm letztlich auch zu einer größeren Eigenständigkeit sowie Entscheidungsbefugnis innerhalb der Partnerorganisation (relationales Empowerment).¹⁰²

Typ 2: Die Fachkraft verfügte über einschlägige berufliche und ähnliche interkulturelle Vorerfahrungen. Obwohl sie einige zugeteilte Aufgaben übertragen bekam, sah sie sich während des Dienstes durchgehend als Organisationsberaterin. Durch die Einbindung in ein Programm der staatlichen deutschen EZ konnte sie gemeinsam mit dem Counterpart die Netzwerkbildung und Eigenständigkeit der Partnerorganisation ausbauen. Außerdem trieb sie bisweilen eigenständig strategische Planungen der Organisation an, ohne diese inhaltlich zu bestimmen, und forcierte gemeinsame Monitoringansätze sowie Lernschleifen aus der gemeinsamen Arbeit. Darüber stellten sich Erfolgserlebnisse in der Arbeit mit den Zielgruppen (Einstellungs- und Veränderungswandel von Bürgern und Bürgerinnen im Kommunalbereich) ein und in der Folge entstand eine neue Sinnerfahrung der Mitarbeitenden. Diese wiederum stärkte das gegenseitige Vertrauen, erhöhte die Selbstwahrnehmung und baute gleichzeitig die Ownership aus – Letztere hatte durch Programmanforderungen teilweise gelitten. Im Hinblick auf das Programm musste die Fachkraft teilweise schützend vor die Partnerorganisation treten, weil deren Bedarfe nicht immer genügend berücksichtigt wurden. Die Gestaltung des Dialogs innerhalb der Partnerorganisation war deshalb einfacher als diejenige nach außen, zumal der direkte Kontakt zwischen dem Programm und der Partnerorganisation nicht oft gesucht wurde. Gerade in der gemeinsamen Auseinandersetzung

mit Problemen konnte das Vertrauensverhältnis zwischen der Fachkraft und der Partnerorganisation jedoch weiter gestärkt werden. Über die gemeinsamen Netzwerkaktivitäten ergaben sich schließlich neue Finanzierungsmöglichkeiten, die die Partnerorganisation auch nach Beendigung der Kooperation erfolgreich zu nutzen weiß.

Typ 3: Die Fachkraft arbeitete bereits zuvor in dem thematischen Aufgabenbereich, den sie bei der Partnerorganisation abdecken sollte und verfügte zusätzlich über regionale Expertise. Der Counterpart fing etwa zur gleichen Zeit in der Partnerorganisation an und ersetzte eine nationale Fachkraft, die bis dahin (erfolgreich) für den Fachbereich zuständig gewesen war. Dies war u. a. auf ein staatliches Programm zurückzuführen, das ebenfalls eine Reihe inhaltlicher Vorgaben zur Implementation vermeintlich erfolgreicher Werkzeuge machte. Durch die starke programmseitige Beeinflussung befand sich die Fachkraft häufig in der Situation, zwischen Partnerorganisationsbedarfen und damit inkongruenten Programmsteuerungen vermitteln zu müssen. Die Programmverantwortlichen trafen in diesem Spannungsverhältnis regelmäßig die letzten Entscheidungen. Dadurch mussten zentrale Arbeitsschritte von der Fachkraft allein vorangetrieben werden und der Vertrauensaufbau sowie die Entstehung von Ownership wurden gestört. Obwohl eine transparente Kommunikation zwischen der Fachkraft und dem Counterpart stattfand, konnte sich auf dieser Grundlage kaum Gemeinsames Erfahrungswissen herausbilden. Stattdessen fand eine weitgehende Wissensvermittlung statt, die zu jedenfalls kurzfristigen Wirkungen auf Zielgruppenebene beitrug. Eine Diffusion der Programminhalte in die gesamte Partnerorganisation hinein ist beabsichtigt, kann jedoch angesichts der bisher mangelnden Ownership nur kurzfristig und unter erheblichem Mitteleinsatz angenommen werden.

Typ 4: Die Fachkraft arbeitete bei einem Dachverband von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Referat für Öffentlichkeitsarbeit. Zu Vertragsbeginn war ihr Counterpart noch nicht eingestellt. Sie konnte somit Einfluss nehmen auf die Stellenbeschreibung. Gleichzeitig kam sie durch diese Konstellation, d. h. eine Weile ohne Counterpart zu arbeiten,

¹⁰² In jedem Fall stellt die Besonderheit dieses EH-Platzes im Sinne einer 30-jährigen, auch gesellschaftlichen Integration sogar für den ersten Typus eine extreme Ausprägung dar. Dagegen ist prinzipiell der/die langjährig vor Ort lebende EH – entgegen den Vorstellungen im laufenden Konzeptionsprozess und dem neuen EH-Leitbild – kein Einzelfall.

sehr stark in einen Implementierungsmodus. Es gelang ihr nur unzureichend, vom Implementierungs- in den Beratungsmodus umzuschalten, nachdem der Counterpart seine Arbeit aufgenommen hatte. Die Fachkraft trug zur Kapazitätsentwicklung des Counterparts bei, allerdings mit der klaren Orientierung, dass der Counterpart nur von ihr lernen könnte, aber nicht umgekehrt. Mit dieser Haltung behinderte die Fachkraft faktisch die Kapazitätsentwicklung des Counterparts, weil sich Kolleginnen und Kollegen aus den anderen Referaten bzw. Abteilungen eher die Fachkraft als Ansprechpartnerin wählten. In einer solchen Situation waren die Voraussetzungen für Nachhaltigkeit entsprechend ungünstig.

Im Rahmen der Fallstudien kamen die verschiedenen Typen, dort wo sie ermittelt werden konnten, wie folgt vor:

- **Typ 1:** der Begleiter für gemeinsames Lernen 9-mal
- **Typ 2:** der beratende Dialoggestalter 12-mal
- **Typ 3:** der lernende Wissensvermittler 13-mal
- **Typ 4:** der unidirektionale Wissensvermittler 7-mal

Hinsichtlich der Mechanismen lässt sich anhand dieser Beispiele zeigen, dass nach der Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen in erfolgreichen Fällen eine Aggregation im Sinne von tatsächlicher Nutzung und Weiterentwicklung dieses Wissens innerhalb der Partnerorganisationen stattfindet. Diese wird dann zunehmend durch Transformationsmechanismen erklärbar, die durch Handlungsmechanismen hervorgerufene Wirkungen verstetigen und in institutionelle Veränderungen überführen (s. Kapitel 1.3).

So schlugen sich etwa gemeinsam erarbeitete neue landwirtschaftliche Anbaumethoden in Einstellungs- und Verhaltensänderungen bei Zielgruppen nieder (FS 11, 43) oder der Regierungsbeamte, der die Partnerorganisation als zuverlässig und wirksam kennenlernte, bezieht sie nun regelmäßig in Regierungsprogramme ein (FS 27, 32). In einem weiteren Beispiel wurde der Ansatz der Friedenskultur in der Arbeit der Partnerorganisation verankert; dies führte zu substantiellen Verhaltensänderungen sowohl bei Multiplikatorinnen und Multiplikatoren als auch bei den Zielgruppen (FS 40). In

wenigen besonders günstigen Fällen fiel der Verhaltenswandel auf Zielgruppenebene mit staatlicher Anerkennung zusammen, bspw. bei der Übernahme von Public-Expenditure-Tracking-Modulen im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung (FS 1).

Der Ownership-Mechanismus tauchte in seiner transformativen Wendung ebenfalls erneut auf. So wurden EHs häufig durch die Leitung von Partnerorganisationen unterstützt. Dies fand seinen Niederschlag in der Schaffung von Regeln und Prozeduren, die geeignet waren, das durch EHs angestoßene Innovations- und Veränderungspotential für die Partnerorganisationen insgesamt nutzbar zu machen. In einem Fall leistete der/die EH bspw. durch Beratung der Leitungsebene wesentliche Beiträge zur Entwicklung von Steuerungswerkzeugen, die zu einer Verbesserung von Organisation und Management führten. Parallel dazu wurden mit Mitarbeitenden der Organisation methodische Instrumente für die operative Arbeit entwickelt. Das so gewonnene Erfahrungswissen wurde in der Arbeit mit den Zielgruppen umgesetzt (FS 39). Die eigene Verantwortung der Partnerorganisation und ihrer Mitarbeitenden, die durch den Mechanismus „Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen“ entstandenen Wirkungen auch weiterhin zu nutzen, wurde v. a. im Rahmen der PO-Befragung häufig betont und wahrgenommen.¹⁰³ Insofern stellt das Gemeinsame Erfahrungswissen einen zentralen Ausgangspunkt für Nachhaltigkeit dar (s. Kapitel 2.5.1).

Um wirksam zu sein, benötigen EHs **Kompetenzen und Qualifikationen**, die über das reine Fach- und Methodenwissen hinausgehen. Interkulturelle und soziale Kompetenzen, Anpassungsfähigkeit an die lokalen Bedingungen sowie die Bereitschaft zum Lernen und zur Reflexion waren grundlegende Bedingungen für eine wirksame Arbeit von EHs. Alle Erhebungen bestätigen, dass das für die Aufgaben notwendige Fach- und Methodenwissen bei den meisten EHs vorhanden war. Diesbezügliche Probleme tauchten überwiegend dann auf, wenn EHs aufgrund veränderter Rahmenbedingungen neue Aufgaben übernehmen sollten, für die sie nicht ausreichend qualifiziert waren. In wenigen Fällen gab es darüber hinaus überzogene (implizite) Erwartungen von Partnerorganisationen an die Qualifikationen von EHs, die von den entsprechenden Personen nicht erfüllt

¹⁰³ 27 (80 %) der befragten Partnerorganisationen gaben an, dass die Aufgaben von EHs nach deren Weggang von nationalen Mitarbeitenden weitergeführt und dass die gemeinsam mit den EHs entwickelten Vorschläge und Instrumente auch von anderen Abteilungen/Arbeitseinheiten in den Organisationen übernommen worden seien.

werden konnten (FS 12, POB). Defizite zeigten sich überwiegend in Bezug auf die Beratungskompetenz im oben beschriebenen Sinne und die damit verbundene Arbeitsweise von EHs. In jenen Fällen, in denen die Kommunikation zwischen den Beteiligten eingeschränkt war, EHs Schwierigkeiten hatten, ihr Verhalten dem jeweiligen kulturellen Kontext anzupassen, eine geringe Flexibilität bei der Erfüllung ihrer Aufgaben an den Tag legten oder eine zu dominante Rolle in der Beratung einnahmen, war die Wirksamkeit eingeschränkt (FS 12, 13, 18, 21, 36).

Vorerfahrungen als Profilvermerkmal von EHs spielten in Bezug auf die von ihnen eingebrachten Kompetenzen eine zentrale Rolle. Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen deutlich, dass die Beratungskompetenz und infolgedessen auch die Wirksamkeit von EHs, die über relevante Vorerfahrungen in ähnlichen Arbeits- und/oder Beratungskontexten verfügten, höher war als von EHs, die diese nicht mitbrachten. EHs mit entsprechenden Vorerfahrungen waren eher in der Lage, sich an die spezifische Situation vor Ort anzupassen, ihre sozialen, interkulturellen und kommunikativen Kompetenzen entsprechend zu adaptieren und die Beratung an den Bedarfen und Fähigkeiten der Partnerorganisation auszurichten.¹⁰⁴ Bei über der Hälfte der im Rahmen der Fallstudien untersuchten EH-Plätze hatten die eingesetzten EHs bereits relevante Vorerfahrungen in ähnlichen Arbeitskontexten, was sich unmittelbar positiv auf den Aufbau der notwendigen Vertrauensbasis zwischen den Mitarbeitenden der Partnerorganisation und EHs sowie auf das Entstehen von Gemeinsamem Erfahrungswissen auswirkte.

2.2.3 Einbindung der EHs in die Partnerorganisation und Organisationskultur als zentrale Einflussfaktoren für Wirksamkeit

Die Wirksamkeit von EHs wird nicht nur von ihren (Beratungs-) Kompetenzen, ihrer Arbeitsweise sowie ihren Fähigkeiten, diese an den jeweiligen Kontext zu adaptieren, bestimmt. Partnerschaftliches Arbeiten im Team und das damit verbundene Entstehen von Gemeinsamem Erfahrungswissen beruht auch auf entsprechenden Strukturen in den Partnerorganisationen, die eine effektive Arbeit von EHs ermöglichen. Das heißt, der

Einsatz von EHs muss so gestaltet werden, dass eine enge Zusammenarbeit mit einer oder mehreren Personen im Team erfolgt. Die Evaluierung zeigt, dass EHs in der überwiegenden Zahl der Fälle mit einem oder mehreren Counterparts zusammenarbeiteten,¹⁰⁵ der oder die in der Regel eine gleichwertige, teilweise auch höhere Position als die EHs innehatten. Viele direkte Counterparts von EHs hatten eine Leitungsfunktion; dies war häufig die Leitung einer Abteilung, konnte aber auch auf Geschäftsführungsebene liegen.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass das Vorhandensein eines oder mehrerer Counterparts die Wirksamkeit von EHs entscheidend positiv prägte.¹⁰⁶ Voraussetzung dabei war, dass EHs und Counterparts auf ähnlichen (Hierarchie-)Ebenen arbeiteten. Die Ergebnisse machen darüber hinaus deutlich, dass die Verantwortung für die Aktivitäten von EHs und die Erreichung der damit verbundenen Ziele nicht bei den EHs allein liegen darf, sondern bei einem oder mehreren Mitarbeitenden der Partnerorganisation, der oder die im gleichen Aufgabenfeld wie die EHs arbeiten, verankert sein muss. Andernfalls erlangten EHs eine zu herausgehobene Rolle in der Organisation, was sie unentbehrlich machte, mit unweigerlichem Risiko für die Nachhaltigkeit (s. Kapitel 2.5.1). In Fällen, in denen EHs keinen direkten Counterpart hatten bzw. in denen sie überwiegend in einer Leitungsposition mit Mitarbeitenden auf niedrigeren Hierarchieebenen zusammenarbeiteten, war die Kooperation auf Augenhöhe und die Herstellung Gemeinsamen Erfahrungswissens eingeschränkt. Zwar konnte auch in diesen Fällen in der Teamarbeit zwischen einzelnen Personen und EHs Gemeinsames Erfahrungswissen entstehen, dieses individuelle Wissen wurde aber nicht oder nur mit größerem Aufwand auf organisationaler Ebene verankert (FS 10, 13, 18, 20, 26, 28, 36).

Neben dem Vorhandensein eines oder mehrerer Counterparts gab es eine Reihe weiterer organisationspezifischer Faktoren, die den Erfolg der Arbeit von EHs beeinflussten. Eine *Organisationskultur*, die offen war für Veränderungen und gekennzeichnet war durch eine Leitung, die die Arbeit der EHs unterstützte und Verantwortung sowie Ownership

¹⁰⁴ In der PO-Befragung werden „relevante Vorerfahrungen von EHs“ (neben Fachwissen und sozialen/kommunikativen Kompetenzen) als eine der drei wichtigsten Eigenschaften von EHs benannt. Die Ergebnisse der EH-Befragung stützen diese Erkenntnisse: EHs mit entsprechenden Vorerfahrungen schätzten sich wirksamer ein als EHs, die nicht über diese Vorerfahrungen verfügen.

¹⁰⁵ PO-Befragung: In 4 von 37 Fällen hatten EHs keinen Counterpart; EH-Befragung: In 112 von 600 Fällen hatten EHs keinen Counterpart; Fallstudien: In 5 von 46 Fällen hatten EHs keinen Counterpart.

¹⁰⁶ EH-Befragung: Die Wirksamkeitseinschätzung derjenigen, die mindestens einen Counterpart (unabhängig von seiner Position in der Partnerorganisation) als Ansprechperson hatten, ist durchschnittlich höher als jener, die keine Ansprechperson hatten.

für die damit verbundenen Ziele übernahm, wirkte sich förderlich aus. Das Ausmaß der Entstehung und Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen über das direkte Arbeitsumfeld von EHs hinaus war abhängig davon, inwieweit in der Partnerorganisation die Bereitschaft dafür bestand, eigene Prozesse und Strukturen zu hinterfragen und ggf. anzupassen. Interne Konflikte, stark hierarchische Strukturen, unzureichende Abstimmung und Kommunikation zwischen der Leitung und den Mitarbeitenden sowie ein Mangel an Veränderungsbereitschaft beeinflussten häufig die Wirksamkeit von EHs negativ.¹⁰⁷ In Partnerorganisationen, in denen eine Organisationskultur vorherrschte, die die Verbreitung von Wissen innerhalb der Institution behinderte, waren Mediationskompetenzen von EHs (erhöhte Kommunikationskompetenz) und Erfahrungen im Bereich der Organisationsentwicklung von besonderer Bedeutung, um der Gefahr vorzubeugen, dass die erzielten Wirkungen auf punktuelle Bereiche bzw. einzelne Mitarbeitende beschränkt blieben. Teilweise kam es dabei zu einer stärkeren Verlagerung der Aktivitäten von EHs auf Zielgruppenebene, ohne Rückkopplung dieser Aktivitäten an die Partnerorganisation (FS 42–44).

Eine häufig anzutreffende hohe *Personalfuktuation* in den Partnerorganisationen sowie *instabile finanzielle Verhältnisse*, bedingt durch starke Abhängigkeiten von externen Gebern, beeinflussten die Wirksamkeit von EHs ebenfalls negativ. Gerade im Hinblick auf die Personalfuktuation war neben einer prinzipiell von der gesamten Organisation getragenen Veränderungsbereitschaft die Einbettung der EHs in die Partnerorganisation – über den konkreten Arbeitsbereich und den Counterpart hinaus – zentral.

Aus den Fallstudien wird deutlich, dass EHs ihren Einsatz den organisationalen Rahmenbedingungen in den Partnerorganisationen anpassen müssen, damit sie auch unter ungünstigen Voraussetzungen wirksam sein können. Dies erfordert allerdings einen entsprechenden zeitlichen Rahmen sowie spezifische Kompetenzen, die häufig über das eigentliche Aufgabenfeld von EHs hinausgehen. Dies betrifft insbesondere Erfahrungen im Bereich Organisationsentwicklung, aber auch

Vorerfahrungen in ähnlichen Arbeitskontexten. Etwa die Hälfte der in den Fallstudien evaluierten EHs brachte diese zentralen Inputs mit und konnte häufig trotz widriger Umstände wirken.

Über die organisationsspezifischen Faktoren hinaus gibt es eine Reihe weiterer externer Umstände, die die Wirksamkeit von EHs beeinflussen. Hier sind v. a. zu nennen: nationale Kontextfaktoren (politischer und wirtschaftlicher Rahmen), Einsatzkonstellation (s. zu den in staatliche Programme deutscher EZ integrierten EHs Kapitel 2.2.4), Vertragsrahmen bzw. Dauer des Einsatzes sowie andere durch die Träger des ED festgesetzte Vorgaben. Die Bedeutung dieser Einflussfaktoren nimmt mit zunehmender Reichweite der Wirkungen von EHs zu. EHs können diese Faktoren zwar nur bedingt steuern, die Ausrichtung ihrer Handlungsmöglichkeiten an den vorhandenen Rahmenbedingungen trägt aber dazu bei, dass erzielte Wirkungen nicht verpuffen, sondern nachhaltig bei Partnern und Zielgruppen verankert werden (s. Kapitel 2.6). In solchen Konstellationen hilft insbesondere die dem Instrument in der Regel innewohnende hohe Flexibilität und Adaptionfähigkeit von EHs.

2.2.4 Beitrag von EHs zur Stärkung der jeweiligen Zielgruppe der Partnerorganisation

Der Beitrag von EHs zur Stärkung der jeweiligen Zielgruppe der Partnerorganisation ist insgesamt als „moderat wirksam“ einzustufen. Dies geht über die vor der Evaluierung geäußerten Erwartungen der Träger des ED hinaus. Auch wenn der Fokus der Wirkungsbeiträge von EHs wie angenommen auf den Partnerorganisationen lag, konnten doch in vielen Fällen Wirkungen auf Zielgruppenebene festgestellt werden. Bei 16 von 46 untersuchten EH-Plätzen wurde sogar eine hohe Wirksamkeit im Outcome-Bereich 2 konstatiert.¹⁰⁸ In 21 weiteren Fällen waren EHs im Hinblick auf die Stärkung von Zielgruppen moderat wirksam.¹⁰⁹ In den 9 verbleibenden Fällen lag eine niedrige Wirksamkeit vor.¹¹⁰ Die deutlich meisten entsprechenden Wirkungen lagen auf der sozioökonomischen Stärkung der Zielgruppen. Auch die Ergebnisse der EH-Befragung lassen einen positiven Schluss zu. Hier gaben zwei Drittel der Befragten an, die Zielgruppe der Partnerorganisation gestärkt zu

¹⁰⁷ FS 4, 19, 20, 35, 36, 40–44.

¹⁰⁸ FS 1, 2, 5, 9, 16, 17, 22, 27, 32, 33, 37, 39–42, 45.

¹⁰⁹ FS 6–8, 10–12, 14, 15, 18, 19, 23, 26, 28, 29, 31, 34, 35, 38, 43, 44, 46.

¹¹⁰ FS 3, 4, 13, 20, 21, 24, 25, 30, 36.

¹¹¹ Dagegen gaben nur etwa ein Zehntel der Befragten in der offenen Wirkungsfrage an, zu konkreten Wirkungen im Bereich der Zielgruppen beigetragen zu haben.

haben.¹¹¹ Die PO-Befragung kommt mit Blick auf die zielgruppenbezogenen Wirkungen zu einem ebenso positiven Befund wie bei den Wirkungen auf Partnerorganisationsebene. Für die Einstufung als „hochwirksam“ war es erforderlich, signifikante Beiträge zur sozioökonomischen, soziokulturellen und/oder politischen Stärkung der Zielgruppen geleistet zu haben.

Im Rahmen der Wirkungslogik wurde von stufenweise – von unten nach oben gesehen – höher aggregierten Wirkungen ausgegangen, die zunehmend indirekter von EHs beeinflusst werden können. Der Outcome-Bereich 2 umfasst in diesem Sinne Beiträge zu Wirkungen, die auf Zielgruppenebene (Endbegünstigte) entstehen, weil eine größere Distanz zwischen EHs und der Zielgruppe als zwischen EHs und der Partnerorganisation (Outcome-Ebene 1) angenommen wurde. Eine quantitative Komponente, etwa eine erhebliche Anzahl von Personen, die von den Beiträgen der EHs profitiert (Kleinbauern, Jugendliche im Bereich der Gewaltprävention o. Ä.), spielte für die Einteilung dagegen keine Rolle und wird erst auf der Impact-Ebene abgebildet (s. Kapitel 2.4).

Insgesamt liegt eine eingeschränkte empirische Evidenz für Wirkungen im Bereich von Outcome 2 vor. In gut der Hälfte der Fälle konnte auf die Zielgruppenebene nur über indirekte Beiträge, die auf Partnerorganisationsebene erbracht wurden, plausibel geschlossen werden. In der anderen Hälfte konnten dagegen entsprechende Beiträge in unterschiedlich starker Intensität vor Ort überprüft werden. Grundlage hierfür waren erstens Partnerorganisationen, bei denen ein ausgeprägter Zielgruppenbezug vorlag (Basisnähe)¹¹² und/oder zweitens EHs, die vorwiegend direkte Beiträge zur Stärkung von Zielgruppen leisteten.¹¹³ Letzteres konnte in 13 Fällen festgestellt werden.¹¹⁴ Dies bildete den Ausgangspunkt für Erhebungen bei

Zielgruppen, die in knapp der Hälfte der evaluierten EH-Plätze stattfanden.¹¹⁵

Die Beiträge von EHs zur Stärkung der jeweiligen Zielgruppen von Partnerorganisationen lagen insgesamt überwiegend im indirekten Bereich und wurden unter Kapitel 2.2.1 als Beiträge analysiert, die die Effektivität der Partnerorganisationen in ihrer Arbeit mit/für die Zielgruppen erhöhten (Outcome 1b): verbesserte Aufgabenerfüllung der Partnerorganisationen für die Zielgruppen, verbesserte Vernetzung, die der Zielgruppe zugutekommt, sowie Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen, das über Multiplikatorinnen und Multiplikatoren bei Zielgruppen angewendet wird.¹¹⁶

Die indirekten Wirkungsbeiträge für die Zielgruppen waren insgesamt „moderat wirksam“. In 11 von 33 Fällen¹¹⁷ konnte eine hohe Wirksamkeit konstatiert werden, in 15 Fällen¹¹⁸ lag eine moderate Wirksamkeit vor und in 7 Fällen¹¹⁹ eine niedrige. Die genauen Wirkungszusammenhänge von EH-Beiträgen, die über Wirkungen auf Partnerorganisationsebene zur Zielgruppenstärkung führen, wurden bereits in Kapitel 2.2.1 thematisiert und in verschiedene Wirkungsbereiche untergliedert. Zusätzlich zu den dort analysierten förderlichen Faktoren für Wirksamkeit, wie hoher Bedarf der Partnerorganisation, Unterstützung durch die Leitungsebene der Partnerorganisation oder professionelles Beratungsverständnis der EHs, waren indirekte Beiträge von EH-Plätzen zur Stärkung der Zielgruppen häufig dann wirksam, wenn die Partnerorganisation mit einem hohen Basisbezug und damit eng mit Zielgruppen arbeitete.

EHs mit überwiegend direkten Beiträgen zur Stärkung von Zielgruppen sind insgesamt ebenfalls als „moderat wirksam“

¹¹² Die Auswertung des Zielgruppenbezuges (Endbegünstigte) der Partnerorganisationen ergab 20-mal eine hohe, 19-mal eine moderate und 7-mal eine niedrige Basisnähe.

¹¹³ Nur in diesen Fällen waren aussagekräftige Ergebnisse mit Blick auf die Beiträge der EHs zu erwarten. In den anderen Fällen war die Distanz zwischen EHs und der Zielgruppe zu groß für eine Bewertung der EH-Beiträge zu Zielgruppenwirkungen.

¹¹⁴ Diese direkten Beiträge beinhalten in der überwiegenden Anzahl Fälle, in denen über die Einbettung der Arbeit mit Multiplikatorinnen und Multiplikatoren auch relevante Wirkungen in der Partnerorganisation erzielt wurden. Nur in Ausnahmefällen bezogen sich die Wirkungen fast ausschließlich auf die Zielgruppe, weil eine Einbindung in die Partnerorganisation ausblieb.

¹¹⁵ Diese direkten Beiträge beinhalten in der überwiegenden Anzahl Fälle, in denen über die Einbettung der Arbeit mit Multiplikatorinnen und Multiplikatoren auch relevante Wirkungen in der Partnerorganisation erzielt wurden. Nur in Ausnahmefällen bezogen sich die Wirkungen fast ausschließlich auf die Zielgruppe, weil eine Einbindung in die Partnerorganisation ausblieb.

¹¹⁶ Die Konzentration der EHs auf indirekte Beiträge wird bestätigt durch die EH-Befragung, in der sich die von EHs angegebenen Wirkungen deutlich häufiger auf die Kapazitätsstärkung von Partnerorganisationen bezogen als auf Wirkungen bei den Zielgruppen selbst. Darüber hinaus gaben EHs in den Antworten zu den offenen Wirkungsfragen v. a. Outputs (und teilweise Outcomes) auf Ebene der Partnerorganisationen an, während Wirkungen auf Zielgruppenebene nur selten thematisiert wurden. Die Antworten der PO-Befragung legen eine etwas stärkere direkte Zusammenarbeit der EHs mit den Zielgruppen nahe, begründen jedoch im Ergebnis keine Trendumkehr. Demnach haben etwa mehr als die Hälfte der EHs „sehr intensiv“ und ein knappes Drittel „intensiv“ mit den Zielgruppen gearbeitet.

¹¹⁷ FS 1, 2, 5, 16, 22, 27, 29, 32, 39, 41, 45.

¹¹⁸ FS 6–9, 12, 17–19, 26, 28, 30, 31, 35, 36, 46.

¹¹⁹ FS 3, 4, 20, 21, 24, 25, 38.

einzustufen. 5 von 13 dieser EH-Plätze wurden als „hochwirksam“ eingeschätzt (FS 15, 33, 37, 40, 42), 6 als „moderat wirksam“ (FS 10, 11, 23, 34, 43, 44) und 2 als „niedrig wirksam“ (FS 13, 14). Direkte Beiträge von EHs zur Stärkung der Zielgruppen lagen v. a. in den Bereichen:

- Kapazitätsentwicklung von Zielgruppen durch anwendungsorientierte Trainings/Beratungen im Sinne eines Learning by Doing (FS, EHB, POB)
- Anstöße zu Bewusstseins- und Verhaltenswandel (FS, POB)
- materielle und finanzielle Unterstützung (in einem Drittel der EH-Plätze der FS, EHB)¹²⁰

Auch wenn die erwähnten Beiträge von EHs weitgehend eher im Leistungs- denn im Outcome-Bereich lagen, so trugen sie häufig jeweils zu den unter Outcome 2 der Wirkungslogik aufgeführten Wirkungen bei (sozioökonomische Stärkung der Zielgruppe, soziokulturelle Verbesserung der Lebensbedingungen der Zielgruppe, politische Stärkung der Zielgruppe). Allerdings war der Wirkungsradius in den Fallstudien deutlich erhöht, wenn parallel zu den direkten Beiträgen eine Einbindung der Beiträge in eine Partnerorganisation vorlag und die Effektivität der Partnerorganisation in ihrer Arbeit mit der Zielgruppe insgesamt erhöht werden konnte. Eine solche Nutzung organisationaler Strukturen barg zusätzlich zu den gesteigerten Verbreiterungs- und Vernetzungsmöglichkeiten deutlich erhöhte Nachhaltigkeitspotentiale (s. Kapitel 2.5.2).

In den meisten Fällen waren die direkten Beiträge durch die Arbeit mit Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sowie Mitarbeitenden von Partnerorganisationen in organisationale Veränderungsprozesse eingebettet. Lediglich in 5 Fällen fokussierten EHs ihre Arbeit so stark auf Zielgruppen, dass Partnerorganisationswirkungen kaum eine Rolle spielten. Die Ursachen dafür lagen in schwachen Partnerorganisationsstrukturen mit geringer Absorptionsfähigkeit von Veränderungen und/oder loser Struktur, wie lokale Kooperativen oder Produzentenverbände (FS 42–44), bei denen die Grenze zwischen der Partnerorganisation und der Zielgruppe verschwamm. Andere Gründe für eine Vernachlässigung von Partnerorganisationsstrukturen waren eine Einbindung in schwache Teilbereiche von Partnerorganisationen (FS 11), eine Fokussierung auf

(schnellere) direkte Veränderungen auf Zielgruppenebene (FS 13, 43, 44) sowie Uneinigkeit mit der Leitungsebene über die strategische Ausrichtung der Partnerorganisation (FS 13). Trotz einer fließenden Grenze zwischen der Partnerorganisation und der jeweiligen Zielgruppe wurden Beiträge von EHs gerade hier teilweise in hohem Maße wirksam.

So bewirkte in einem Fall die direkte Zusammenarbeit mit Kleinbauern einer Kooperative einen vollständigen Bewusstseins- und Verhaltenswandel – weg von der ursprünglichen Rinderzucht, hin zu ökologisch nachhaltigem Kakaoanbau und zur Einführung agroforstwirtschaftlicher Systeme (FS 42, zu dem damit verbundenen Nachhaltigkeitspotential s. auch Kapitel 2.5.2). Der Erfolg in der direkten Zusammenarbeit mit lokalen Bauern stärkte die relativ lose organisierte Kooperative und trug zum Funktionieren von Entscheidungsstrukturen bei. Das anwendungsbezogene Arbeiten war Ausgangspunkt für eine ganze Reihe weitergehender Wirkungen. Sozioökonomisch konnte eine Erhöhung der Produktivität der Kakaoparzellen und damit der familiären Einkünfte erreicht werden. Auf soziokultureller Ebene trugen rentable und umweltangepasste Produktionsweisen zu einem Paradigmenwechsel bei, der die Unvereinbarkeit agroforstwirtschaftlicher Systeme mit der Rinderzucht hervorbrachte. Beides zusammen schließlich stärkte die politischen Zusammenschlüsse der Bauern und sorgte dafür, dass sie in kommunalen und städtischen Gremien nunmehr wirksam repräsentiert sind und dort für ihre eigenen Belange eintreten.

In einem anderen Fall führte dagegen die Fokussierung auf die Zielgruppenarbeit zu erratischen und nichtfokussierten Aktivitäten mit unterschiedlichen Zielgruppen und anderen Organisationen, denen die strukturelle Einbettung in die Partnerorganisation fehlte (FS 13). Zusammen mit einer selbstbezogenen und wenig reflektierten Arbeitsweise sowie einer fehlenden strategischen Ausrichtung war es auf dieser Grundlage nicht möglich, Wirkungen für die Zielgruppe festzustellen. Da der/die EH zudem in einer Leitungsposition arbeitete, verstellte die direkte Zielgruppenarbeit mit verschiedensten Aktivitäten die mangelnde Institutionalisierung. Eine Absprache mit anderen Leitungspersonen der Partnerorganisation fand nicht statt, sodass insgesamt eine niedrige Wirksamkeit zu konstatieren ist.

¹²⁰ In der EH-Befragung gab die Hälfte der eigenständigen EHs an, zusätzliche Mittel für die materielle und finanzielle Unterstützung der Partnerorganisation zur Verfügung zu haben. Bei den in die staatliche EZ formal und inhaltlich integrierten EHs waren dies sogar mehr als drei Viertel der Befragten.

Insgesamt lässt sich kein aussagekräftiger Unterschied zwischen indirekten und direkten Beiträgen von EHs zur Stärkung der Zielgruppen ausmachen. Eine Erklärung dafür liefert der (bereits angesprochene) häufig anzutreffende hohe Basisbezug von Partnerorganisationen. Damit ist insgesamt der Sprung von Partnerorganisations- zu Zielgruppenwirkungen gering und relativ häufig waren Plausibilitätsschlüsse für EH-Beiträge zur Stärkung von Zielgruppen möglich.

Wenn man sich die drei verschiedenen Bereiche der Outcome-Ebene 2 anschaut, so wird schnell deutlich, dass die mit Abstand meisten Wirkungen im sozioökonomischen Bereich auftraten. Im Rahmen der Fallstudien konnten die auf Zielgruppenebene hoch oder moderat wirksamen EH-Plätze fast durchgehend Beiträge zu sozioökonomischen Wirkungen leisten (FS) und auch in der offenen Frage der EH-Befragung erklärten mehr als zwei Drittel derjenigen, die Zielgruppenwirkungsbeiträge thematisierten, hier wirksam gewesen zu sein (EHB). Mindestens moderate Beiträge zur soziokulturellen und zur politischen Stärkung der Zielgruppe ließen sich dagegen in den Fallstudien seltener nachweisen (FS 2, 6, 10, 27, 32, 33, 37, 42 respektive FS 1, 5, 16, 27, 33, 37, 42). Interessant ist an dieser Stelle, dass die wirksamen EH-Beiträge zur politischen Stärkung der Zielgruppen fast ausschließlich auf EHs verteilt sind, die in der staatlichen EZ tätig sind. Hier wirken sich die über das Programm bestehenden Vernetzungen zur politischen Ebene offenbar positiv aus. Auch im Rahmen der EH-Befragung teilt sich das verbleibende Drittel der Wirkungsbeiträge auf Zielgruppenebene gleichmäßig auf die soziokulturelle und politische Stärkung auf (EHB).¹²¹

Die Dauer des Einsatzes von EHs war hierbei ein entscheidender Erfolgsfaktor. Sowohl in den Fallstudien als auch in der EH-Befragung bestand ein klarer Zusammenhang zwischen der Dauer des Einsatzes (in den Fallstudien gepaart mit den Vorerfahrungen der EHs) und ihrer Wirksamkeit auf Zielgruppenebene.

Ein weiteres hervorzuhebendes Ergebnis ist, dass EHs der nichtstaatlichen Träger des ED im Verhältnis zu den formal

und inhaltlich in die staatliche deutsche EZ integrierten EHs häufiger mit direktem Zielgruppenkontakt arbeiteten, deshalb jedoch nicht wirksamer auf der Outcome-Ebene 2 waren. Gerade wenn es darum ging, Beiträge zu Outcome-Wirkungen 2 mit Breitenwirksamkeit oder Modellcharakter zu leisten, schnitten formal und inhaltlich integrierte EHs im Rahmen der Fallstudien sogar geringfügig besser ab (s. Kapitel 2.2.5 und 2.4). Außerdem gilt auch hier, dass die Partnerorganisationen häufig einen hohen Basisbezug aufzuweisen hatten.

2.2.5 Wirkungsbeiträge formal und inhaltlich integrierter EHs der staatlichen deutschen EZ

Im Folgenden geht es um die Wirkungsbeiträge der formal und inhaltlich in bilaterale staatliche Programme der deutschen EZ integrierten EHs (integrierte EHs)¹²², die als Einsatzkonstellation von besonderem Interesse für die Mitglieder der Referenzgruppe und hier v. a. für das BMZ und die GIZ sind, weil sie erst als Folge der Fusion von GTZ, DED und InWEnt entstanden ist.

Insgesamt lassen sich keine signifikanten qualitativen Unterschiede im Hinblick auf die Wirksamkeit zwischen integrierten EHs und eigenständigen EHs ausmachen. Sowohl in der Selbsteinschätzung der EH-Befragung als auch aus Sicht der Partnerorganisationen im Rahmen der entsprechenden Befragung lagen die Befunde im Durchschnitt – zum einen hinsichtlich der einzelnen Wirkungsbereiche für Partnerorganisationen, wie Gemeinsames Erfahrungswissen, verbesserte Aufgabenerfüllung und Verbesserung der internen Zusammenarbeit, und zum anderen mit Blick auf die Stärkung der Zielgruppen. Die Ergebnisse der Fallstudien kommen zu dem gleichen Befund: Die 12 untersuchten integrierten EHs waren in ihrem Beitrag zur Befähigung der Partnerorganisationen für eine effektivere Arbeit mit der Zielgruppe vergleichbar wirksam wie eigenständige EHs – 4-mal hochwirksam, 7-mal moderat wirksam, 1-mal niedrig wirksam. Auch die Wirksamkeit der Beiträge zur Stärkung der Zielgruppen von integrierten EHs bildet fast exakt die durchschnittliche Effektivität ab – 4-mal hoch, 5-mal moderat und 3-mal niedrig wirksam.¹²³ Die Kriterien für die Wirksamkeitseinstufung richten sich an denjenigen der übergreifenden Ergebnisse von Effektivität aus,

¹²¹ Die PO-Befragung bestätigt diesen Trend, kommt jedoch zu leicht ausgewogeneren Verteilungen unter den drei Outcome-Bereichen 2.

¹²² Die im Folgenden benutzte Abkürzung dient der Lesbarkeit und bezieht sich ausschließlich auf die Einsatzkonstellation formal und inhaltlich integrierter EHs der deutschen staatlichen EZ. Davon unbenommen ist die regelmäßige Integration aller EHs in Partnerstrukturen.

¹²³ Zur Wahrung der Anonymität wurde angesichts der geringeren Fallzahl an dieser Stelle auf eine Bewertungsanordnung der EH-Plätze verzichtet.

also v. a. den erfolgreichen Beiträgen von EHs zu Wirkungen auf Outcome-Ebene 1a (s. Kapitel 2.2.1).¹²⁴

Die Belegstärke der Wirkungsbefunde kann insgesamt als „hoch“ angesehen werden, weil eine zufriedenstellende Zahl von integrierten EHs an der Befragung teilnahm,¹²⁵ eine hohe Zahl an telefonisch interviewten Partnerorganisationen integrierte EHs vermittelt bekam¹²⁶ und insgesamt 12 vertiefte EH-Platzuntersuchungen¹²⁷ integrierter EHs vorgenommen werden konnten. Zudem fand mit der vorliegenden Evaluierung das erste Mal überhaupt eine Bewertung der Wirksamkeit statt, die nicht auf reinen Einschätzungen von Verantwortlichen beruht, sondern triangulierte Ergebnisse vorlegt und etwa auch Endbegünstigte ins Blickfeld rückt. Einschränkend muss jedoch konstatiert werden, dass die Ergebnisse kaum neuere „programmierte“ EHs einbeziehen, die seit Ende 2013 im Rahmen eines neuen Plan- und Prüfverfahrens für EH-Einsätze aufgrund bisheriger Lernerfahrungen entsendet wurden. Wirksamkeitsbefunde wären hier verfrüht und deshalb unseriös gewesen. Einordnend muss dazu gesagt werden, dass sich die GIZ in einem anhaltenden Prozess der Verbesserung der Verfahren für die Prüfung und Konzeptionierung von EH-Einsätzen befindet, der in Teilen auch schon Ergebnissen dieser Evaluierung Rechnung trägt.¹²⁸ Die zentralen Befunde der vorliegenden Evaluierung tangieren jedoch vorwiegend den operativen Bereich vor Ort, da Wirkungen von EHs in Partnerländern im Fokus standen. Somit stellt der Reformprozess im Prüfverfahren einen wichtigen Schritt der Weiterentwicklung des Instruments „EH“ innerhalb der GIZ dar, ist jedoch nicht hinreichend, um den hier ausgeführten Problemen zu begegnen.

Trotz der hohen Übereinstimmung hinsichtlich des Wirksamkeitsgrades integrierter im Vergleich zu eigenständigen EHs traten im Rahmen der Fallstudien inhaltliche Unterschiede auf, die einen differenzierteren Blick auf den Gesamtbefund erforderlich machen: Wie bereits im Narrativ der Wirkungslogik

angenommen, sind die Ausgangsbedingungen für die Effektivität von integrierten EHs andere als für eigenständig arbeitende EHs. Zunächst war neben dem Partnerbedarf die Programmlogik (Vorhaben) maßgeblich dafür, in welchen Sektoren, inhaltlichen Teilbereichen und schließlich auch Partnerorganisationen¹²⁹ EHs eingesetzt wurden. Aufgrund der zwischen BMZ und GIZ vereinbarten Zielgrößen¹³⁰ für den Einsatz von EHs sind zudem einige untersuchte EH-Plätze geschaffen worden, deren Bedarf nicht klar nachvollziehbar war und die ohne diese Zielvorgaben nicht mit EHs besetzt worden wären (FS 4, 18, 28, 46). Darüber hinaus basierte fast die Hälfte der untersuchten integrierten EH-Plätze auf unzureichenden Projektplatzprüfungen und daraus folgenden Vereinbarungen mit den Partnerorganisationen (FS 4, 15, 18, 28, 46). Dies betraf sowohl die genaue Einbettung des EH-Platzes innerhalb der Partnerorganisationen als auch die Implikationen des Programmkontexts für die Partnerorganisationen.

Box 7: Beispiel für unzureichende Projektplatzprüfung

Als ein extremes Beispiel für eine unzureichende Projektplatzprüfung und die damit verbundenen negativen Auswirkungen kann ein Fall genannt werden, in dem ein EH-Platz dazu beitragen sollte, in einer Bezirksverwaltung das Steueraufkommen zu erhöhen. Dabei sollten Instrumente implementiert werden, die von der GIZ in anderen Distrikten bereits erprobt wurden. Durch die Festlegung auf bestimmte Schwerpunktregionen des Dezentralisierungsvorhabens und den Versuch, regionale Cluster zu bilden, kamen nur wenige Distrikte für den EH-Platz infrage. Innerhalb der für den EH-Platz ausgesuchten Bezirksverwaltung wurden jedoch vollständig andere Prioritäten gesetzt, als von der GIZ vorgesehen. Der/die EH sollte aus Sicht der Partnerorganisation an der Verbesserung der Steuererträge eines bestimmten Agrarproduktes mitwirken und deshalb auch landwirtschaftliche Kenntnisse mitbringen – ein entsprechender Counterpart

¹²⁴ Dieses Vorgehen korrespondiert mit der allgemeinen, für das gesamte Instrument gültigen Wirkungslogik. Im Rahmen der Referenzgruppe wurde entschieden, dass prinzipiell auch für integrierte EHs die gleichen Wirksamkeitsmaßstäbe gelten und ggf. programmseitig noch Aspekte hinzukommen.

¹²⁵ Von den 335 an der Befragung teilnehmenden EHs der staatlichen EZ waren 141 in GIZ-Vorhaben integriert tätig (davon 96 nach Selbstauskunft inhaltlich und formal nach der Fusion integriert).

¹²⁶ Hier hatten 9 der 37 teilnehmenden Partnerorganisationen eine/-n formal und inhaltlich integrierte/-n EH unter Vertrag, 10 Partnerorganisationen hatten eine/-n inhaltlich integrierte/-n EH unter Vertrag.

¹²⁷ FS 1–5, 15, 18–20, 28, 38, 46.

¹²⁸ Im Rahmen dieser Verbesserungen sind etwa im Juni 2015 verpflichtende MoU zwischen dem Programm und der Partnerorganisation eingeführt worden.

¹²⁹ Wenn in den weiteren Ausführungen von „Partnerorganisationen“ die Rede ist, sind immer die EH-Partnerorganisationen gemeint. Sollte die Durchführungspartnerorganisation des Programms gemeint sein, so wird dies ausdrücklich erwähnt.

¹³⁰ Die globale Zielgröße lag in ihrem Anwendungszeitraum von 2012 bis 2013 bei einem Schwellenwert von etwa 800 EHs pro Jahr. Sie wurde dann von der GIZ über die Festlegung in stellenbezogene Zielvereinbarungen auf die Regionen und Partnerländer heruntergebrochen, sodass schließlich die Landesdirektion von den Auftragsverantwortlichen die Schaffung einer bestimmten Zahl von EH-Plätzen einforderte.

dafür war von der Partnerorganisation schon benannt worden. Die GIZ beharrte jedoch auf einem kommunalen Finanzexperten/einer kommunalen Finanzexpertin mit Erfahrungen im Katasterwesen. Nachdem der/die daraufhin vermittelte EH für 2 Jahre neben ihren/seinen Counterparts her arbeitete und dementsprechend erfolglos blieb, ergab eine Projektplatzprüfung, dass die Stelle mit unverändertem Aufgabenprofil neu besetzt werden sollte. Die Prüfung war ausschließlich auf die Umsetzung der Komponentenziele ausgerichtet. Sie barg eine weitere Unzulänglichkeit, weil eine hohe Personalfuktuation dazu beitrug, dass in den wenigen Stunden des Vor-Ort-Besuches der Prüfungsmission ausschließlich stellvertretende Personen anstelle der eigentlich innerhalb der Partnerorganisation zuständigen Personen anwesend waren. In einem späteren Schriftverkehr, in dem die Bezirksverwaltung erneut darauf aufmerksam machte, dass sie sehr wohl gerne eine/-n EH hätte, ihn/sie jedoch für andere Aufgaben gebrauchen könnte, lehnte das GIZ-Programm eine Änderung ab. Der/die nachfolgend vermittelte EH verließ nach einem guten Jahr weitgehender Isolation und vergeblicher Versuche, vom Programm vorgegebene Werkzeuge und Verfahren in der Bezirksverwaltung zu implementieren, erfolglos und frustriert die Stelle.

Unzureichende Projektplatzprüfungen wirkten sich immer negativ auf die Wirksamkeit integrierter EHs aus; bei vollständig am Bedarf der Partnerorganisationen vorbeigehenden EH-Plätzen war die Wirksamkeit folglich niedrig. In den Fällen, in denen wenigstens ein prinzipieller Bedarf vorlag, dagegen aber Rolle und Aufgaben der EHs nicht geklärt waren, führte dies zu moderater Wirksamkeit (FS 15, 18, 28, 46). Zumeist lag die mangelhafte Prüfung an programmatischen Engführungen und einer fehlenden Sensitivität von Vorhaben in Bezug auf die Bedarfe von Partnerorganisationen.

Der zentrale Charakter der Bedarfsermittlungen und Projektplatzprüfungen für die Wirksamkeit von EHs wird dadurch unterstrichen, dass alle vier hochwirksamen integrierten

EH-Plätze dagegen eine gute Projektplatzprüfung und/oder eine zufällige Kongruenz¹³¹ zwischen Programm- und Partnerorganisationbedarf vorzuweisen hatten (FS 1, 2, 5, 19).

Ein Kernelement, das in dem in Box 6 dargestellten Fallbeispiel neben der problematischen Bedarfsermittlung unter den Vorgaben eines Programms zur Geltung kommt, hat sich als strukturelles Problem von GIZ-Vorhaben im Rahmen der Fallstudien herausgestellt: Partnerorganisationen haben im Rahmen der Programme ein deutlich geringeres Eigengewicht als sie dies zu Zeiten des DED hatten.¹³² Sie sind in der Regel nicht mehr zentraler Anker für Kapazitätsentwicklung mit bestimmendem Charakter für Richtungsentscheidungen, sondern eher Dienstleister, die inhaltliche Vorgaben von Programmen umsetzen sollen. Analog dazu werden EHs von GIZ-Vorhaben als Implementationsgehilfen für spezifische Programminhalte eingesetzt. In den von Programmverantwortlichen als für das Programm wirksam gewerteten Einsätzen erfüllen EHs diese Aufgabe weitgehend (zum Teil zur Überraschung der Auftragsverantwortlichen, weil sie den Einsatz von EHs zur Umsetzung von Programmvorgaben zuvor kritisch bewerteten, wie in den Fallstudien 28 und 46). Integrierte EHs konnten vor diesem Hintergrund trotzdem wirksam sein, jedoch geschah dies aus anderen Gründen als bei EHs in der eigenständigen Einsatzkonstellation.

Während etwa die Entstehung Gemeinsamen Erfahrungswissens vor dem Hintergrund weitreichender vom Programm vorgegebener Milestones deutlich erschwert wurde und zumeist nur dann auftrat, wenn eine hohe Kongruenz zwischen Programm- und Partnerzielen vorlag (FS 1, 2, 5, 19), brachte die Programmintegration andere Vorteile mit sich. So verfügten integrierte EHs (1) über einen deutlich besseren Zugang zu Ressourcen (materiell und finanziell), der eine Ausstattung einzelner EH-Plätze bewirkte, die für Partnerorganisationen einen Wert an sich besaßen¹³³. Außerdem wurden (2) Beratungsleistungen aus den Programmen häufig von Mitarbeitenden der Partnerorganisationen genutzt, wenn auch hier in der Regel Wissen vermittelt und weniger Gemeinsames

¹³¹ Von zufälliger Kongruenz kann gesprochen werden, wenn die Partnerorganisation ohne bewusst darauf hinwirkende GIZ-Initiativen im Verlaufe des EH-Platzes ein hohes Maß an Ownership entwickelte (und in der Regel zuvor kein klares Verständnis davon hatte, was sie mit einer/einem EH erwartet). Gründe dafür waren in den Fallstudien in der Regel Erfolgserlebnisse im jeweiligen Arbeitsbereich und dadurch einsetzende Reflexion und/oder Umdenken.

¹³² Die fehlende Berücksichtigung der Partnerorganisation kam im Rahmen der EH-Platzuntersuchungen vor Ort häufig zur Geltung, und zwar bei allen Stakeholder-Interviews (sowohl mit EHs als auch mit Mitarbeitenden der Partnerorganisationen und Programmverantwortlichen). Einige dieser Interviewpartner/Interviewpartnerinnen verglichen dies explizit mit dem DED. Darüber hinaus ist das gesunkene Eigengewicht der Partnerorganisationen schon daran abzulesen, dass die zu DED-Zeiten weithin praktizierte Maxime, sich primär nach den Partnerorganisationen zu richten, durch die Fach- und Dienstaufsicht bei den Vorhaben einseitig ausgelegt wurde.

Erfahrungswissen aufgebaut wurde. Darüber hinaus war (3) die vorgegebene Programmstruktur ein regelmäßig vorkommender Vernetzungsbonus in Richtung nationaler Entscheidungsebene, den sich eigenständige EHs nur unter Einsatz größerer Transaktionskosten erarbeiten konnten. Darauf aufbauend ergab sich ein durchgängig konstatiertes höheres Wirkungspotential auf den hoch aggregierten Wirkungsebenen Outcome 1b und Outcome 2 sowie eine damit verbundene höhere potentielle Breitenwirksamkeit.

Diese für integrierte EHs besonderen Ausgangsbedingungen führten dazu, dass EHs in der Regel dann wirksam wurden, wenn sie für die Programme als Implementationsgehilfen fungierten. Dies ist deswegen problematisch, weil so einerseits spezifische Wirksamkeitspotentiale von EHs vergeben wurden (Entstehung Gemeinsamen Erfahrungswissens), die die Wirksamkeit der Programme hätten erhöhen können. Andererseits ergaben sich aufgrund der angesprochenen Defizite häufig lediglich kurzfristige Wirkungen mit hohen Nachhaltigkeitsrisiken, weil bei den Partnerorganisationen eine kritische Ownership für die GIZ-Programme nur dann aufgebaut werden konnte, wenn der Bedarf und die Ziele zwischen dem Programm und der Partnerorganisation weitgehend kongruent waren (FS 1, 2, 5, 19; s. Kapitel 2.5.1).

Neben einer häufig unzureichenden Absprache der genauen Zielsetzungen und gegenseitiger Rollenerwartungen konnte bei den untersuchten Plätzen nach der Einarbeitung von EHs durchgehend eine enge Kommunikation zwischen den Programmverantwortlichen (Auftragsverantwortliche oder Komponentenleiter und -leiterinnen bzw. thematische Leiter und Leiterinnen) und EHs festgestellt werden. Die Partnerorganisation selbst kam hier nur noch in Ausnahmefällen zur Geltung, selbst wenn es um grundsätzliche Richtungsentscheidungen ging. Auch in der Außenkommunikation lag in den meisten Fällen ein stärkerer Fokus auf den GIZ-Leistungen und der Sichtbarkeit deutscher EZ respektive der EHs als auf den Partnerorganisationen selbst. Dies konnte für die Effektivität (im Gegensatz zur Nachhaltigkeit) als unproblematisch eingeschätzt werden, wenn

ein Gleichklang der Ziele und Interessen vorlag (FS 1, 2, 5, 19). Negative Konsequenzen für die Effektivität ergaben sich jedoch, sobald das oben skizzierte Spannungsverhältnis zwischen dem Programm und der Partnerorganisation zum Tragen kam.

Erstens traten häufig Uneinigigkeiten und Missverständnisse im Hinblick auf die strategische Ausrichtung des EH-Beitrags und damit in der Folge Reibungsverluste auf (FS 3, 4, 15, 18, 28, 46), die eine weitergehende Institutionalisierung derjenigen Programminhalte verhinderten, die der/die EH implementieren sollte. Des Öfteren führte das dazu, dass Wirkungen (wenn sie erreicht werden konnten) in einer Nische der Partnerorganisation verblieben und nicht für die Kapazitätsentwicklung der gesamten Partnerorganisation genutzt wurden (FS 3, 4, 18, 20, 28, 38, 46). In 2 Fällen ging es sogar soweit, dass man von einer vollkommenen Dissoziation der Leitung der Partnerorganisation vom GIZ-Programm sprechen muss (FS 4, 18).

Zweitens oblag es in allen untersuchten Fällen exklusiv den EHs, eine Klärung von Problemen in der Zusammenarbeit zwischen dem Programm und der Partnerorganisation herbeizuführen.¹³⁴ Etwaige Aushandlungsmechanismen zur konstruktiven Bearbeitung dieser Schwierigkeiten bestanden auf der operativen Ebene in keinem der untersuchten Fälle. EHs mit Vorerfahrungen im Bereich der EZ und Verlängerungsverträgen schnitten v. a. deshalb besser bei der Effektivität ab als die anderen, weil sie eher in der Lage waren, trotz der problematischen Ausgangslage zwischen dem Programm, der Partnerorganisation und anderen Stakeholdern zu vermitteln und so Wirkungen bei den Partnerorganisationen zu erreichen.¹³⁵

Drittens schließlich schlugen sich die genannten Probleme in der Zusammenarbeit zwischen dem Programm und der Partnerorganisation auch bei der Entstehung und Nutzung von Gemeinsamen Erfahrungswissen nieder. Einerseits wurde die Erstellung verbreitungswirksamer Produkte wie Handreichungen oder Best-Practice-Beispiele durch den Programmkontext und die damit verbundene Vernetzungsstruktur erleichtert. Andererseits entstanden diese Produkte aber häufig eher im

¹³³ Während im Rahmen der EH-Befragung 50 % der eigenständigen EHs zusätzlichen Mitteleinsatz erwähnten, taten dies 80 % der integrierten EHs. Die Fallstudien belegen darüber hinaus einen quantitativ deutlich höheren Ressourcenaufwand bei integrierten EHs (s. Kapitel 2.3).

¹³⁴ Korrespondierend gab mehr als die Hälfte der Teilnehmenden der EH-Befragung an, dass es kaum oder keine Abstimmungen zwischen dem Programm und der Partnerorganisation gegeben habe. Bei Problemen wirkte sich dieses Defizit deutlich wirkungsmindernd aus.

¹³⁵ Dies wird durch die EH-Befragung bestätigt, in der die Dauer des Vertrags und Vorerfahrungen hervorsteckende positive Beeinflussungsfaktoren für Wirksamkeit waren, gerade auch im Vergleich zu den eigenständigen EHs (EHB). Im Gegensatz dazu ist die Relevanz eines vorhandenen Counterparts im Verhältnis zu den eigenständigen EHs geringer, was vermutlich auf die anderweitig vorhandenen Programmstrukturen zurückzuführen ist.

Sinne einer Wissensvermittlung und in einer Form, die weniger die Handschrift der Partnerorganisationen trug als diejenige des Programms. So ist es nicht überraschend, dass die integrierten EHs leicht schlechter bei der Nutzung von aggregiertem Gemeinsamen Erfahrungswissen abschnitten als eigenständige EHs: 5-mal hohes Gemeinsames Erfahrungswissen (FS 1, 2, 5, 18, 19), 6-mal moderates (FS 3, 15, 20, 28, 38, 46) und 1-mal niedriges (FS 4).

Trotz eines deutlich höheren Mitteleinsatzes und eindeutiger Vernetzungsvorteile waren integrierte EHs also bei der Verbesserung der Effektivität der Partnerorganisationen nur ebenso effektiv wie eigenständige EHs. Diese Vorteile konnten in der Hälfte der Fälle erfolgreich genutzt werden, sodass aus dem EH-Platz hervorgehende programmrelevante Produkte (Strategien, Handreichungen, Best Practices) einen hohen Verbreitungsgrad erreichten (FS 1, 2, 5, 15, 19, 46). Gleichzeitig bedeutete dies nicht automatisch eine verbesserte Vernetzung der Partnerorganisation. Es kam im Gegenteil sogar vor, dass die in der Wirkungslogik zentralen institutionellen Wirkungen auf den Outcome-Ebenen 1a und 1b übersprungen und direkte Outcome-Wirkungen 2, unter weitgehender Umgehung der Partnerorganisationen, erreicht wurden (FS 15, 28). Dies wurde möglich, weil die Programmstrukturen ebenfalls dazu genutzt wurden, mit nur geringer Beteiligung der Partnerorganisation direkt auf Zielgruppenebene zu intervenieren.

Auch bei den durchgängig effektiven EH-Plätzen ist teilweise eine qualitativ höhere Effektivität auf Zielgruppenebene festzustellen (FS 2, 19, 46). Während eine Wirksamkeit der EH-Beiträge auf Zielgruppenebene in der Tat aus entwicklungspolitischer Sicht höher eingeschätzt werden kann als diejenige auf Partnerorganisationsebene, was die Programmausrichtung legitimieren würde, ist nicht ersichtlich, wie die Zielgruppenwirkungen ohne weitere GIZ-Unterstützung dauerhaft bestehen sollen, wenn keine Unterstützung durch gestärkte Partnerorganisationen sichergestellt werden kann (s. Kapitel 2.5.1).

Die dargestellten Problemlagen im Verhältnis von Programm und Partnerorganisationen führen zu der grundsätzlichen Frage, wie das Potential des Mehrebenenansatzes genutzt werden kann. Wenn EHs und Partnerorganisation auf der Mikroebene im Wesentlichen als Empfänger von Direktiven fungieren und eine eindimensionale Top-down-Kommunikationsstruktur

anstelle eines Prinzips kommunizierender Röhren bzw. eines Paternosters unterhalten wird, können Lernerfahrungen von der Mikroebene kaum wieder in die Programmsteuerung zurückfließen. Bei keinem der untersuchten Fälle konnte beobachtet werden, dass die Programme, ausgehend von Lernerfahrungen auf der Mikroebene, wesentliche inhaltliche Umsteuerungen vorgenommen hätten. Wenn es in dieser Hinsicht Rückflüsse von der Mikroebene gab, betrafen diese Umsetzungserfolge und auf EH-Initiative hin entstandene Best-Practice-Erfahrungen, die von vorneherein in der Denkrichtung des Programms lagen und entsprechend vermarktet wurden (FS 1, 2, 5, 19). Dies verweist auf ein Dilemma, weil Vorhaben einerseits programmatisch darauf angewiesen sind, ihren Veränderungsimpuls auch an lokalen Realitäten auszurichten und damit (genauso kritische) Erfahrungen von der Mikroebene zu verarbeiten, andererseits aber keine Vorkehrungen dafür getroffen haben, Problemlagen, die im Zuge des EH-Einsatzes bei Partnerorganisationen auftreten, konstruktiv zu integrieren.

Box 8: Beispiel Mehrebenenendilemma

Das Mehrebenenendilemma soll beispielhaft an den in zwei Dezentralisierungsvorhaben untersuchten EH-Plätzen dargestellt werden, wobei zusätzliche Interviews mit den Programmverantwortlichen weitergehende Rückschlüsse auf die Programme selbst erlaubten. Die im Dezentralisierungsbereich typische Problematik von zentralstaatlichen Vorgaben, die auf kommunaler Ebene nur mangelhaft umgesetzt werden, sowie die damit verbundene zentralstaatliche Durchdringungskrise wurden über die GIZ-Vorhaben mit EHs eins zu eins reproduziert. Mögliche Lernerfahrungen und Aushandlungsprozesse im Hinblick auf Inhalte, Tempo der Veränderungen, Inklusion relevanter Stakeholder u. Ä. blieben weitgehend aus. Hierfür wären EHs potentiell geeignete Instrumente, weil sie über eine Vertrauensbasis und den Aufbau von Gemeinsamen Erfahrungswissen innerhalb der lokalen Körperschaften in Abgleich mit Programmvorgaben notwendige Kompromisse und Lösungen für Interessenkonflikte zwischen Zentralstaat und lokaler Körperschaft herbeiführen könnten. Durch die Konzentration auf Implementationsvorgaben und die Verantwortungsübernahme für die Erreichung von Komponenten- bzw. Modulzielen durch EHs wurde die Vertrauensbasis jedoch so erschwert, dass de facto keine Aushandlungsmechanismen

geschaffen wurden. Außerdem hingen die Wirkungen stark vom Engagement der EHs selbst ab und Best-Practice-Beispiele konnten nur in relativ unproblematischen, interessengleichen Bereichen genutzt werden. In den Fällen, in denen EHs auf diese Problemlage aufmerksam machten, wurden sie vonseiten des Programms an ihre Zielvorgaben erinnert.

Die in der bisherigen Darstellung herausgearbeiteten Probleme in der Nutzung des Potentials des EH-Instruments haben eher zur Unzufriedenheit der eingesetzten EHs beigetragen als formale Aspekte, z. B. eine wahrgenommene schlechtere Bezahlung. Dies geht sowohl aus der EH- und PO-Befragung als auch aus den Fallstudien hervor. In der EH-Befragung kommt etwa zum Ausdruck, dass weniger als die Hälfte der befragten EHs dem Programmmanagement ein klares Verständnis für die Besonderheiten des EH-Instruments zubilligt. In den Fallstudien und der PO-Befragung wurden außerdem einige Male gegenstandbezogene Vergleiche zwischen der Zeit vor und nach der Fusion angestellt, von denen hier ein besonders eindrücklicher aus der PO-Befragung als Beispiel dienen soll:

„Durch den Wechsel vom DED zur GIZ ist es für uns schwieriger geworden, die Arbeitsabläufe zu verstehen. Vorher hatten wir einen direkten Kontakt zum DED-Vertreter [...], jetzt wissen wir nicht mehr, wer was macht und wo die Entscheidungen getroffen werden; mit der GIZ ist alles viel komplizierter und bürokratischer geworden. Der DED-Vertreter besuchte uns und kannte die Arbeit unserer Institution sehr gut. Insgesamt sind wir dem DED für seine Unterstützung durch die EHs sehr dankbar, die weitgehend zur Entwicklung unserer Institution beigetragen haben. Durch den DED haben wir auch Kontakte zu anderen Institutionen bekommen.“

Insgesamt betrachtet verfügen integrierte EHs über mehr Ressourcen, zusätzliche Beratungsleistungen aus Programmen und höhere Vernetzungsstrukturen. Dagegen verlieren sie jedoch Kernbestandteile ihrer Wirksamkeit, weil es deutlich schwerer wird, Gemeinsames Erfahrungswissen aufzubauen sowie Lernprozesse und Flexibilität innerhalb eines Programms zur Geltung zu bringen. Selbst wenn man einen vermeintlich natürlichen Veränderungsimpetus von Programmen mit Blick auf lokale Strukturen zugrunde legt und Partnerorganisationen auf der Mikroebene über einen begrenzten Gestaltungsspielraum in

nationalen Programmen verfügen – eine über EHs vermittelte Inwertsetzung lokaler Erfahrungen ist nur in Ausnahmefällen aufgetreten. Durch die genannten Vorteile sind integrierte EHs zwar genauso wirksam wie eigenständige, jedoch beruht dies auf den angegebenen programmspezifischen Faktoren. Wenn Programme die spezifischen Vorteile des Vertrauensaufbaus und der Herstellung von Gemeinsamem Erfahrungswissen durch EHs in Partnerorganisationen besser nutzen würden, könnten sie ihre Wirksamkeit erhöhen und damit auch verbesserte Nachhaltigkeitschancen schaffen.

Die vorstehend dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die in der Wirkungslogik artikulierten Wirksamkeitsbereiche. Etwaige darüber hinausgehende Programmwirkungen wurden regelmäßig mit reflektiert, konnten aber nur in Einzelfällen wirklich überprüft werden und beziehen sich dann eher auf den hoch aggregierten Outcome- respektive Impact-Bereich, etwa die modellhafte Übernahme von Wirkungen im Programm, zu denen EHs Beiträge lieferten. Sie werden dementsprechend in Kapitel 2.4 wieder aufgenommen.

2.2.6 Fazit

Auf Grundlage der Evaluierungsergebnisse kann die Effektivität von EHs insgesamt als „moderat“ bis „hoch“ bewertet werden. Der Schlüssel zur Effektivität von EHs liegt in der Entstehung und Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen. Verbunden mit ihren sozialen und interkulturellen Kompetenzen konnten EHs dank eines längerfristigen Einsatzes bei Partnerorganisationen auf der Mikroebene eine Vertrauensbasis schaffen und eine fortgesetzte Ownership aufbauen. Beides stellte eine Grundlage für die Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen dar. Ebenfalls zentral für dessen Entstehung war eine Arbeitsweise von EHs, die soziale Interaktion auf Augenhöhe und die partnerschaftliche Anwendung von Wissen förderte – bestenfalls in Zusammenarbeit mit einem Counterpart.

Als hinderlich für die Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen erwiesen sich externe Einflussfaktoren, die das Vertrauensverhältnis gestört haben. Hier stellte sich der Einfluss von Programmen der staatlichen deutschen EZ als problematisch heraus, wenn ein Spannungsverhältnis zwischen den Programmzielen und den Partnerbedarfen vorlag. Eine hohe Effektivität lag deshalb bei integrierten EHs der staatlichen EZ nur dann vor,

wenn es eine große Übereinstimmung von Programmzielen und Partnerbedarfen gab und/oder EHs in der Lage waren, durch ihre Beratungstätigkeit Spannungen auszuräumen. Diese Befunde verdeutlichen, wie notwendig es ist, Partnerorganisationen an Projektplatzprüfungen zu beteiligen, um sowohl den Bedarf der Partnerorganisation als auch die Rolle des/der EH zu klären.

Im Bereich der Vernetzung schnitten integrierte EHs dagegen leicht besser ab als eigenständige EHs, weil sie die vorhandenen Strukturen von Programmen häufig zu nutzen wussten, indem etwa der Verbreitungsgrad von Handreichungen oder Best Practices vergrößert wurde. Über alle Einsatzkonstellationen hinweg waren EHs im Bereich der Vernetzung moderat wirksam. Insgesamt waren entsprechende EH-Beiträge allerdings für die Verbesserung der Effektivität der Partnerorganisationen weniger ausschlaggebend als die Nutzung von Gemeinsamen Erfahrungswissen oder die Verbesserung der Aufgabenerfüllung der Partnerorganisation. Die Vernetzungsbeiträge von EHs waren vielfältig: EHs beteiligten sich gleichermaßen an der finanziellen, fachlichen und politischen Vernetzung auf allen Ebenen – lokal, national und international. Teilweise bauten sie dabei auf bestehenden Netzwerken auf, darüber hinaus leisteten sie aber auch wesentliche Beiträge zur Etablierung neuer Netzwerke, v. a. im internationalen Bereich. Insbesondere für die (finanzielle) Vernetzung auf internationaler Ebene brachten EHs spezifische Kenntnisse und Erfahrungen mit, die von den Partnern in besonderem Maße geschätzt wurden.

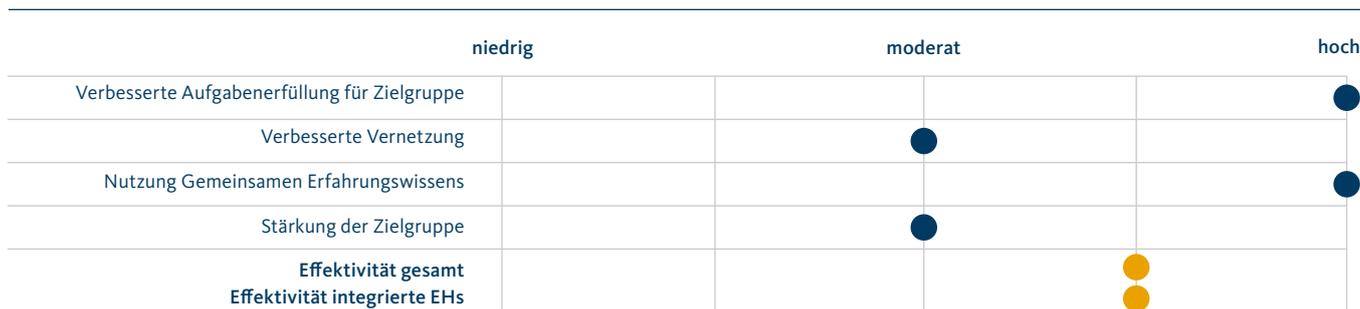
Die wirksamsten Beiträge leisteten EHs durchgängig zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung von Partnerorganisationen, sodass hier von einer insgesamt hohen Wirksamkeit gesprochen werden kann. Die Aufgabenerfüllung besitzt eine große Übereinstimmung

mit der Erfüllung von Zielvereinbarungen. Zumeist lagen diese im fachlich-sektoralen Bereich und unterstützten thematisch die Kapazitätsentwicklung von Partnerorganisationen im Sinne von Fachberatungen, Schulungen und gemeinsamen Umsetzungsstrategien für Wirkungen bei den Zielgruppen. In einigen Fällen waren die EH-Beiträge aber auch dezidiert auf die strategische Kapazitätsentwicklung auf Partnerorganisationsebene ausgerichtet und umfassten die konzeptionelle Unterstützung von Partnern bei der Entwicklung von Strategie- und Planungsprozessen sowie M&E-Instrumenten und dem Aufbau von Wissensmanagementsystemen. Sowohl durch die erzielten fachlichen als auch die strategisch-methodischen Kapazitätssteigerungen bei Mitarbeitenden der Partnerorganisation sowie Multiplikatorinnen und Multiplikatoren wurde die Qualität der Aufgabenerfüllung für die Zielgruppen in hohem Maße verbessert.

Die EH-Beiträge zur Stärkung von Zielgruppen sind insgesamt als „moderat“ einzustufen. Obwohl EHs deutlich häufiger nur indirekt mit Zielgruppen zusammenarbeiteten, war der Zielgruppenbezug fast durchgehend gegeben, weil die Partnerorganisationen einen überwiegend hohen Basisbezug aufwiesen. Trotzdem variierten die Wirkungsbeiträge sehr stark. Während ein gutes Drittel der evaluierten EH-Plätze „hochwirksam“ war, bewegte sich ein knappes Drittel im niedrigen Wirksamkeitsbereich. Nur graduell besser schnitten hier insgesamt diejenigen EHs ab, die direkt mit Zielgruppen zusammenarbeiteten (etwa ein Viertel aller EHs). Dabei traten die meisten Beiträge zu Zielgruppenwirkungen im Bereich der sozioökonomischen Stärkung auf.

In der folgenden Abbildung werden die Bewertungen in Bezug auf die Effektivität der durch die Beiträge von EHs erreichten Wirkungen abschließend im Überblick dargestellt.

Abbildung 14: Übersicht der Bewertungen des Kriteriums „Effektivität“



2.3

Bewertung des Einsatzes von EHs unter Effizienzgesichtspunkten

Das Kriterium „Effizienz der Vermittlung von EHs“ wird unter zwei unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet. Im ersten Teil dieses Kapitels geht es darum, die Beiträge von EHs zur effizienteren Zielerreichung ihrer Partnerorganisation darzustellen und zu bewerten. Dabei wird auch der Frage nachgegangen, inwieweit EHs zur Effizienzsteigerung auf Zielgruppenebene beigetragen haben. Im Mittelpunkt des zweiten Teil dieses Kapitels steht die Bewertung der Kosten des Einsatzes von EHs im Binnenvergleich, d. h., es erfolgt eine vergleichende Betrachtung unterschiedlicher Einsatzkonstellationen (EHs mit und ohne Programmintegration). Die Ermittlung der Allokationseffizienz des Instruments durch den Vergleich mit anderen Instrumenten, bspw. Integrierten Fachkräften oder Junior-Expertinnen/Experten der GIZ, konnte im Rahmen dieser Evaluierung nicht geleistet werden.

2.3.1 Beitrag von EHs zu einer effizienten Zielerreichung der Partnerorganisationen

Beiträge von EHs zur Steigerung der Effizienz bei Partnerorganisationen standen in der Regel nicht explizit im Fokus der Vermittlung von EHs. Effizienzsteigerungen ergaben sich folglich eher implizit durch Beiträge der EHs zur Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung und zur verbesserten internen Zusammenarbeit in den Partnerorganisationen. Im Rahmen der Evaluierung konnten entsprechende Beiträge von EHs nur auf der Basis von Selbsteinschätzungen der EHs und der Aussagen von Partnerorganisationen erfasst werden. Eine genaue Überprüfung der tatsächlichen Effizienzgewinne war dabei nicht möglich. Dadurch ergab sich häufig die Konstellation, dass Beiträge von EHs das Potential für Effizienzsteigerungen enthielten, ohne dass – von Ausnahmen abgesehen – belastbare Aussagen über die Nutzung dieses Potentials gemacht werden können.

In den Fallstudien konnten in ca. der Hälfte der untersuchten Fälle Beiträge von EHs zu einer effizienteren Zielerreichung der Partnerorganisationen festgestellt werden. Dabei handelte es sich meistens um begrenzte Effizienzsteigerungen, die sich in der Regel auf bestimmte Arbeitsbereiche beschränkten. Die

Ergebnisse der Befragungen zeigen diesbezüglich ein differenziertes Bild. Während in der EH-Befragung ca. 40 % der EHs angaben, zu Effizienzsteigerungen in den Partnerorganisationen beigetragen zu haben, sind die diesbezüglichen Aussagen der Partnerorganisationen wesentlich positiver. 80 % der befragten Partnerorganisationen gaben an, dass EHs zu einem effizienteren Ressourceneinsatz in der Organisation und damit zu einer effizienteren Zielerreichung beigetragen hätten. Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse wird das Potential von EHs, einen Beitrag zur effizienteren Zielerreichung der Partnerorganisationen zu leisten, insgesamt als „moderat“ bewertet.

Wie die Ergebnisse der Fallstudien zeigen, ergaben sich Effizienzsteigerungen bei den Partnerorganisationen in der Regel durch verbesserte Planungs- (z. B. Strategieplanung) und M&E-Prozesse sowie durch die Entwicklung von Steuerungsinstrumenten. Die Kapazitätsstärkung in diesen Bereichen führte teilweise zur Einsparung personeller, finanzieller und materieller Ressourcen, indem Planungen zielgerichteter erfolgten, überflüssige Aktivitäten eingestellt wurden und eventuell auftauchenden Problemen schneller entgegengesteuert werden konnte. In einem Fall hatte bspw. die Entwicklung und Umsetzung von PM&E-Instrumenten für die Programmarbeit der Partnerorganisation zur Folge, dass Entscheidungen auf Grundlage besser fundierter Informationen getroffen wurden. Die stärkere Fokussierung auf für das Berichtswesen tatsächlich relevante Informationen brachte darüber hinaus eine Zeitersparnis in der Erhebung und Analyse von bedeutsamen Informationen mit sich (FS 41). In einem anderen Fall wurde durch Beiträge von EHs zur Strategieanpassung das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag der Leistungserbringung der Partnerorganisation verbessert, indem eine Ausrichtung von Aktivitäten auf neue Akteure und öffentlichkeitswirksame Maßnahmen erfolgte (FS 32). In einem weiteren Beispiel hatte die Entwicklung und Umsetzung von Steuerungsinstrumenten für die Programmarbeit eine effizientere Arbeit mit der Zielgruppe zur Folge, indem diese ziel- anstatt aktivitätsorientiert ausgerichtet wurde mit der Konsequenz, dass Aktivitäten, die nicht zur Zielerreichung beitrugen, eingestellt wurden (FS 39). Darüber hinaus wirkten EHs aus Sicht der Partnerorganisationen teilweise als „Katalysatorinnen und Katalysatoren“, die Arbeitsprozesse beschleunigten und somit zur verbesserten Effizienz der Arbeitsabläufe in der Partnerorganisation beitrugen (FS 14, 19).

Auch auf Zielgruppenebene trugen EHs in Einzelfällen zu Effizienzsteigerungen bei. Beispiele aus der Landwirtschaft sind Beiträge von EHs zu Änderungen bei kleinbäuerlichen Produktionsmethoden. Dadurch wurde eine effizientere Nutzung lokal verfügbarer Ressourcen erreicht und die Abhängigkeit von externen Inputs verringert (FS 42). In einem anderen Fall leitete der Einsatz von EHs auf Zielgruppenebene eine Verbesserung der Produktionsabläufe in der lokalen Holzwirtschaft ein und erreichte eine Reduktion des Rohstoffabfalls. Darüber hinaus führte die Verbesserung der technischen Kapazitäten in den Betrieben zu Qualitätssteigerungen und damit zu einem effizienteren Ressourceneinsatz, was sich in Einkommenssteigerungen bei den Zielgruppen niederschlug (FS 43).

Analog dazu weisen die Ergebnisse der Befragungen auf Beiträge von EHs zu Effizienzsteigerungen hin, die sich im Wesentlichen auf zwei Bereiche beziehen: (1) die Vereinfachung von Arbeitsabläufen innerhalb der Partnerorganisationen und (2) die Erhöhung der Anzahl der Menschen, die mit den gleichen Mitteln, d. h. einem bestimmten Ressourceneinsatz (personell, finanziell, materiell), erreicht werden. Die Verbesserung von Organisationsstrukturen und die damit einhergehende Verschlankung von Prozessen oder die Einsparung von personellen Ressourcen wurden dagegen insbesondere von den Partnerorganisationen etwas weniger positiv beurteilt; Gleiches gilt für Beiträge von EHs zur Beschleunigung von Entscheidungsprozessen. Grundsätzlich bewerteten die Partnerorganisationen die Beiträge von EHs zu Effizienzsteigerungen wesentlich positiver als die EHs selbst (s. o.).¹³⁶

Konkrete Beispiele beziehen sich v. a. auf die Einführung neuer Instrumente und Prozesse zur Verbesserung des Ressourceneinsatzes. Dies waren bspw. Monitoringinstrumente zur Überwachung der Mittelverwendung, Maßnahmen zur Entwicklung von *financial policies* für die Kontrolle von Ausgaben und Budgets, zeitliche Planungen von Arbeitsabläufen oder Instrumente zur Kontrolle von Material- und Energieverbrauch.¹³⁷ Dies führte zu Zeitersparnissen in bestimmten Arbeitsabläufen und zu Einsparungen beim Einsatz materieller Ressourcen. Darüber hinaus

gaben sieben der befragten Partnerorganisationen an, dass EHs konkrete Beratungen zu einem effizienteren Ressourceneinsatz geleistet haben, z. B. zum sparsamen Umgang mit Geräten oder mit Verbrauchsmaterialien im Krankenhaus sowie zu Einsparungen bei Büromaterialien oder beim Energieverbrauch.¹³⁸ Ebenso viele Partnerorganisationen konstatierten, dass EHs eine Vorbildfunktion hinsichtlich des sparsamen Umgangs mit Ressourcen gehabt hätten. Dies wird durch folgendes Zitat beispielhaft veranschaulicht: „Die EHs haben durch ihr eigenes Verhalten ein Beispiel dafür gegeben, wie wir schonender mit den Ressourcen umgehen und Dinge vereinfachen können. Sie haben viele neue Ideen im Bereich Recycling mitgebracht und dabei viel Kreativität bewiesen“ (POB, IV 16).

Alle Erhebungen deuten darauf hin, dass Beiträge von EHs zu Effizienzsteigerungen bei den Partnerorganisationen von den gleichen Faktoren beeinflusst wurden, die auch bei der Effektivitätsbetrachtung zur Wirksamkeit von EHs dargestellt wurden (s. Kapitel 2.2.1). Ein zusätzlicher hinderlicher Faktor, der in den Fallstudien offensichtlich wurde, ist die Tatsache, dass in den meisten Partnerorganisationen keine Kultur der Effizienzbewertung des Personals oder der Arbeit der Organisation im Allgemeinen vorherrschte.

Die Kosten-Nutzen-Bewertung des EH-Einsatzes durch die Partnerorganisationen selbst basierte in der Regel nicht nur auf den konkreten Beiträgen von EHs zu Effizienzsteigerungen in der Organisation. Die überwiegend positive Beurteilung der Effizienz durch die Partnerorganisationen sowohl in den Fallstudien als auch im Rahmen der entsprechenden Befragung ergab sich aus der Tatsache, dass EHs per se als effizient wahrgenommen wurden, da sie von den Trägern des ED mehr oder weniger kostenlos zur Verfügung gestellt wurden. Insofern wurde angenommen, dass durch ihre Arbeit in jedem Fall auch ein Effizienzgewinn erzielt wird, ohne dass dies genau nachgeprüft wurde. Die realen Kosten eines EH-Platzes waren für die Partnerorganisationen meist sehr gering und/oder nichtfinanzieller Art (Zeitaufwand zur Einarbeitung/Einführung, Bereitstellung eines Arbeitsplatzes). Darüber hinaus

¹³⁶ Die Detailergebnisse aus den Befragungen ergeben folgendes Bild: Circa 40 % der befragten EHs gaben an, „sehr stark“ oder „stark“ zur Vereinfachung von Arbeitsabläufen, Verbesserung von Organisationsstrukturen sowie Erhöhung der Anzahl von Menschen, die mit gleichen Mitteln erreicht werden, beigetragen zu haben. Beiträge zur Beschleunigung von Entscheidungsprozessen wurden nur von 28 % der Befragten konstatiert. Die Befragung der Partnerorganisationen ergibt ein differenzierteres Bild: Während der überwiegende Teil der Partnerorganisationen (28 Partnerorganisationen bzw. 80 %) angab, dass EHs zur Erhöhung der Anzahl von Menschen, die mit gleichen Mitteln erreicht wurden, beigetragen hätten, wurden die Beiträge zur Vereinfachung von Arbeitsabläufen (22 Partnerorganisationen bzw. 60 % positive Beurteilung) sowie zur Verbesserung von Organisationsstrukturen und Beschleunigung von Entscheidungsprozessen (mit 18 respektive 19 Partnerorganisationen bzw. ca. 50 %) etwas weniger positiv beurteilt.

¹³⁷ Nennungen aus Interviews der POB (5, 10, 14, 15, 23, 24, 27, 28, 35).

¹³⁸ Nennungen aus Interviews der POB (2, 4, 5, 18, 21, 30, 32).

wurden größere Anschaffungen wie Fahrzeug und Computer teilweise als zusätzliche Leistungen zum EH-Platz von den Trägern des ED gestellt. Diese Faktoren ließen eine Kosten-Nutzen-Bewertung der Partnerorganisationen in der Regel positiv ausfallen.

Während die Effizienzfrage für die Partnerorganisationen nicht im Vordergrund steht, stellt sie sich ungleich intensiver bei den formal und inhaltlich integrierten EH-Plätzen der GIZ. Da alle mit der Stelle verbundenen Kosten aus dem generellen Programmbudget finanziert werden müssen, ergeben sich schon dadurch Erwägungen, ggf. andere Personalinstrumente einzusetzen, die aus Sicht des/der jeweiligen Auftragsverantwortlichen größere Effizienz versprechen. Die Ergebnisse aus den Fallstudien deuten darauf hin, dass die mit der EH-Quote (s. Kapitel 1.4) verbundenen Vorgaben für die Schaffung von EH-Plätzen realistischen Effizienzentscheidungen teilweise entgegenstehen (FS 46, IV 1).

2.3.2 Bewertung der Kosten des Einsatzes von EHs im Binnenvergleich

Der Vergleich der durchschnittlichen Kosten von EHs zwischen den einzelnen Trägern ist angesichts unterschiedlicher Unterhaltsgeldrichtlinien nicht ohne weiteres möglich. So übernehmen Träger teilweise unterschiedliche Arten von Kosten, was die Vergleichsmöglichkeiten einschränkt. Da außerdem EH-Plätze nichtstaatlicher Träger – bis auf jene von EIRENE – ohne Programmanbindung konzipiert sind, werden bei der folgenden Effizienzbewertung von EHs unterschiedlicher Einsatzkonstellationen ausschließlich EHs der GIZ untersucht.

Innerhalb der GIZ sind drei unterschiedliche Einsatzkonstellationen von EHs möglich: Sie können inhaltlich und formal in Programme der staatlichen bilateralen EZ integriert eingesetzt werden, inhaltlich in Programme integriert sein und gänzlich ohne Programmanbindung arbeiten. EH-Plätze der ersten Einsatzkonstellation sind in das zwischen BMZ und GIZ vereinbarte Auftragsverfahren eingebunden und werden aus dem Budget der Programme finanziert. Inhaltlich integrierte und alleinstehende EHs werden dagegen aus dem SFF des BMZ finanziert.

2.3.2.1 Kostenvergleich von EHs nach Einsatzkonstellationen innerhalb der GIZ

Um zu einer Effizienzbewertung zu gelangen, soll eine Schätzung der unterschiedlichen Kosten von EHs je nach Einsatzkonstellation vorgenommen werden. Grundsätzlich erhalten EHs, abhängig von ihrer familiären Situation, jedoch unabhängig von ihrer Einsatzkonstellation und der Finanzierungsquelle ihres Platzes, die gleichen Leistungen. Sie bekommen ein Unterhaltsgeld und die Kosten für die soziale Absicherung, für An- und Abreise, für die Unterbringung im Partnerland als auch für zusätzliche familienbezogene Leistungen, z. B. Schulgeld, werden übernommen. Diese „Kernkosten“ von EHs unterscheiden sich je nach Einsatzkonstellation nicht.

Zusätzlich dazu treten aber noch weitere Kosten auf, die direkt oder indirekt mit dem Einsatz von EHs zusammenhängen. Beispielsweise müssen Reisen oder Fortbildungen von EHs finanziert werden, ebenso die Betreuung von EHs durch die Programme respektive die Zentrale in Deutschland. Zudem entstehen Ausgaben für die Auswahl, Anwerbung und Vorbereitung. Entsprechend den von der GIZ bereitgestellten Informationen ist nicht davon auszugehen, dass sich diese zusätzlichen Kosten von EHs je nach Einsatzkonstellation unterscheiden.¹³⁹ Da diese Kosten aus unterschiedlichen Quellen finanziert werden und teilweise nur dezentral, d. h. in den jeweiligen Partnerländern, erfasst und gespeichert werden, war es der GIZ nicht möglich, eine konkrete Schätzung dieser zusätzlichen Aufwendungen bereitzustellen. Daher liegt dem Evaluierungsteam nur anekdotische Evidenz vor.¹⁴⁰

Es kann davon ausgegangen werden, dass hinsichtlich der Kernkosten keine Unterschiede zwischen EHs unterschiedlicher Einsatzkonstellationen auftreten. Grundsätzlich können EHs je nach Einsatzkonstellation aber an unterschiedlichen Stellen innerhalb der GIZ Kosten verursachen, da bspw. der Betreuungsaufwand von alleinstehenden EHs in der Zentrale höher ist, während jener von inhaltlich und formal in Programme integrierten EHs im Partnerland höher ist. Aus den von der GIZ bereitgestellten Informationen geht hervor, dass sich diese Kostenunterschiede jedoch nivellieren. Im Zuge der Fallstudien und der EH-Befragung

¹³⁹ Diese Informationen wurden im Zuge eines Arbeitstreffens mit Mitarbeitenden des internen Controllings und der SGE EH der GIZ bereitgestellt.

¹⁴⁰ Der Grad der Integration in Programme kann innerhalb der SFF-finanzierten EHs teilweise erheblich variieren. Insbesondere inhaltlich integrierte EHs können faktisch einen sehr intensiven Bezug zu Programmen oder auch nur eine lose Verbindung dazu haben. Daher ist die Finanzierungsart nur ein schwacher Indikator für das tatsächliche Verhältnis zu einem Programm der staatlichen EZ und damit für die Kosten von EHs nach Einsatzkonstellation. Innerhalb der GIZ findet keine umfassende Aufarbeitung der Einsatzkonstellation von SFF-finanzierten EHs statt; bisher wird jährlich auf Basis einer Stichprobenziehung das Verhältnis der Einsatzkonstellationen ermittelt. Demnach hatten zum 31.12.2013 195 von 300 SFF-EHs keinen Bezug zum Wirkungsgefüge des Programm-vorschlags. Zum 31.12.2014 waren es 106 von 241 SFF-EHs.

wurde festgestellt, dass integrierte EHs im trägerübergreifenden Vergleich häufiger über zusätzliche finanzielle und materielle Ressourcen verfügen als nichtintegrierte EHs (s. Kapitel 2.2.5).¹⁴¹ Im Vergleich der DED- bzw. GIZ-EHs treten diese Unterschiede jedoch nur tendenziell und nicht signifikant auf, wie aus der EH-Befragung hervorgeht.¹⁴² Da sich trotz unterschiedlicher Wirkpotentiale weder in den Fallstudien noch in der EH-Befragung eindeutige Wirksamkeitsunterschiede zwischen integrierten und nichtintegrierten DED- bzw. GIZ-EHs konstatieren lassen, kann geschlossen werden, dass keine Effizienzunterschiede zwischen beiden Einsatzkonstellationen auftreten.

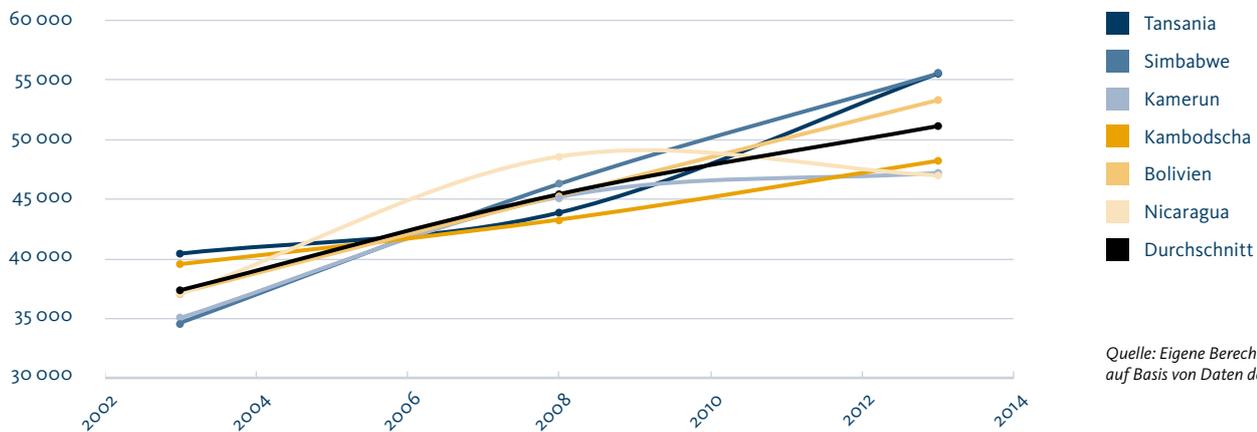
Allerdings verweisen die trägerübergreifenden Unterschiede hinsichtlich des Zugriffs auf zusätzliche Ressourcen auf die höheren Wirkpotentiale von integrierten EHs, die sie empirisch

jedoch nicht einlösen können (s. Kapitel 2.2.5). Daher muss infrage gestellt werden, ob integrierte EHs genauso effizient sind wie eigenständige EHs.

2.3.2.2 Entwicklung der Kernkosten von EHs im Zeitverlauf

Zwar unterscheiden sich die Kosten von EHs je nach Einsatzkonstellation nicht; sie sind allerdings im Verlauf des Untersuchungszeitraums insgesamt deutlich angestiegen. Aus der folgenden Abbildung, in der die durchschnittlichen Kernkosten¹⁴³ von EHs (Gesamtkosten geteilt durch EH-Jahre) pro Fallstudienland sowie im Durchschnitt dargestellt sind, geht hervor, dass die durchschnittlichen Kosten pro EH-Jahr von 37.300 € im Jahr 2003 auf 45.400 € im Jahr 2008 und 51.000 € im Jahr 2013 gestiegen sind. Das bedeutet einen Anstieg um 37 % im Verlaufe eines Jahrzehnts.

Abbildung 15: Durchschnittliche Kernkosten von GIZ-EH pro Fallstudienland in den Jahren 2003, 2008 und 2013



Dementsprechend sind in allen Fallstudienländern die Kosten von EHs im Untersuchungszeitraum zwischen 2003 und 2013 mehr oder weniger stark und – außer in Nicaragua – kontinuierlich gestiegen.¹⁴⁴ Der Anstieg der Kernkosten von EHs ist v. a. auf den 41 %igen Anstieg des Unterhaltsgeldes von durchschnittlich 16.800 € 2003 auf 23.600 € 2013

zurückzuführen. Während die Kosten für die soziale Sicherung sowie für An- und Abreise nahezu unverändert blieben, sind insbesondere die Aufwendungen für das Wohnen von EHs sowie berufliche Reisen im Partnerland stark angestiegen: Diese nahmen zwischen 2003 und 2013 um 500 % respektive um 750 % zu.¹⁴⁵

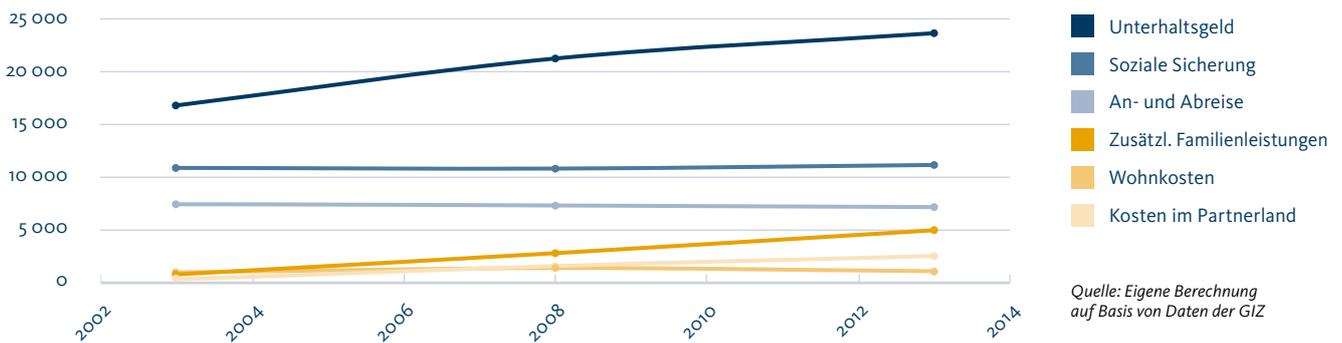
¹⁴¹ In der EH-Befragung zeigt sich bspw. ein signifikanter Unterschied zwischen integrierten und nichtintegrierten EHs: 74 % der integrierten EHs im Vergleich zu 62 % der nichtintegrierten EHs konnten auf zusätzliche Finanzmittel zurückgreifen.

¹⁴² Hierbei zeigt sich, dass 70 % der nichtintegrierten DED/GIZ-EHs und 74 % der integrierten DED/GIZ-EHs über zusätzliche Finanzmittel verfügten. Der Unterschied ist nicht signifikant.

¹⁴³ Um die Kosten vergleichen zu können, wurden nur jene Kosten herangezogen, die für den DED wie für die GIZ gleich erfasst und EHs direkt zugeschrieben werden konnten. Damit werden die tatsächlichen Kosten von EHs für den Träger zwar unterschätzt, so kann allerdings gewährleistet werden, dass die Zahlen über die Jahre tatsächlich miteinander verglichen werden können.

¹⁴⁴ Der überdurchschnittliche Anstieg der EH-Kosten in Nicaragua zwischen 2003 und 2008 ist v. a. auf den Anstieg des Unterhaltsgeldes zurückzuführen. Da dieses v. a. mit dem Familienstand der EHs zusammenhängt, ist anzunehmen, dass im Jahr 2008 überdurchschnittlich viele EHs mit Familien nach Nicaragua ausgereist sind und somit den nationalen Durchschnitt überproportional erhöht haben.

¹⁴⁵ Außerdem sind die Kosten für die Vorbereitung und Auswahl stark gestiegen; da diese aber erstens nur unzureichend vergleichbar sind, weil die entsprechenden Kosten für den DED und die GIZ nicht insgesamt, sondern nur in Bezug auf einzelne Aspekte vorlagen, und zweitens diese deshalb nur einen kleinen Anteil an den Gesamtkosten ausmachen (2013 nur 0,85 %), wird auf die Interpretation des Vergleichs im Rahmen des vorliegenden Berichts verzichtet.

Abbildung 16: Veränderungen der Kostenarten von EHs zu den Zeitpunkten 2003, 2008 und 2013

Die Erhöhung des Unterhaltsgeldes in den Fallstudienländern entspricht in etwa jener der in den entsprechenden Richtlinien des DED bzw. der GIZ festgelegten jährlichen Steigerungen auf Basis der Einkommensentwicklung des öffentlichen Dienstes und der Preisentwicklung der Lebenshaltungskosten in Deutschland (vgl. DED, 2002). Der 11 %ige durchschnittliche Anstieg des Unterhaltsgeldes in den Fallstudienländern ist nahezu identisch mit dem formalen Anstieg um 10 % im selben Zeitraum (GIZ, 2013d). Damit bildet der Durchschnitt der Fallstudienländer die tatsächliche Entwicklung sehr gut ab.¹⁴⁶ Der Anstieg des Unterhaltsgeldes ist folglich auf seine regelmäßige Anpassung gemäß der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland zurückführbar.

Der Anstieg der Wohnkosten, der einen Großteil des Anstiegs der Kernkosten von EHs ausmacht, lässt sich nicht durch formale Vorgaben erklären. Die ab 2007 statt der Übernahme der tatsächlichen Mietkosten erst in Pilotländern und ab 2009 flächendeckend gezahlte pauschale Mietzuwendung, die gestaffelt nach Standort (Provinz, Stadt, Hauptstadt) berechnet wurde und die 2008 für die Fallstudienländer Tansania und Bolivien galt, kann nicht allein für den überdurchschnittlich starken Anstieg der Mietkosten in diesen Ländern verantwortlich sein. Vielmehr verweist der über den gesamten Untersuchungszeitraum starke Anstieg der Wohnungskosten darauf, dass grundsätzlich und unabhängig von formalen Vorgaben von einer Verteuerung der Miet- und Bewachungskosten in den Fallstudienländern auszugehen ist. Verstärkt wird dies

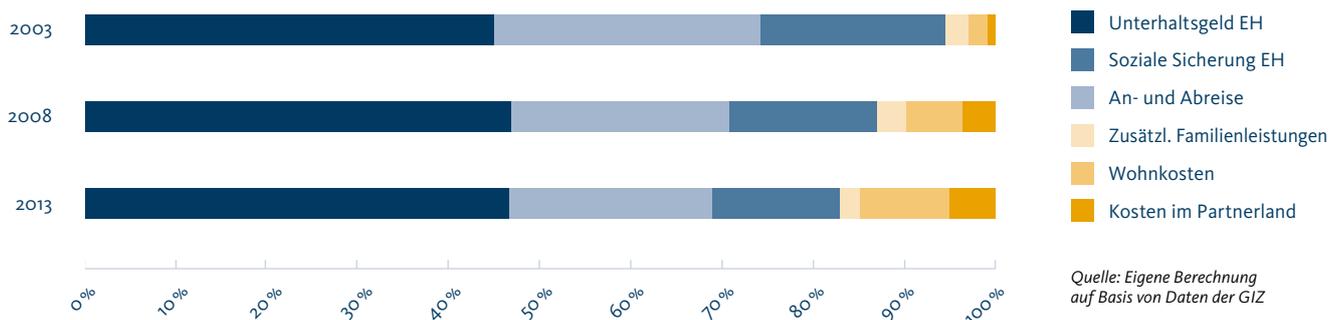
außerdem durch die nach der Fusion vorgenommene Anpassung der Wohnvorgaben an die höheren Sicherheitsstandards der GIZ. Insgesamt ist es bei den Wohnkosten zu einer Teuerung des Instruments „EH“ gekommen, die v. a. auf externe und vorab nicht kalkulierbare Faktoren, wie den Anstieg der Mietkosten in sicheren Vierteln schnell wachsender urbaner Zentren, zurückzuführen ist.

Im Gegensatz dazu treten bezüglich der familienbezogenen Leistungen, wie der Übernahme der Schulkosten, kaum Veränderungen auf. Dies spiegelt sich auch in den Förderrichtlinien wider. So ist der Grundsatz, dass maximal 90 % der Schulkosten vom Träger übernommen werden, während des Untersuchungszeitraums gleich geblieben. Lediglich der Zusatz, dass nicht mehr als 8.000 € pro Kind und Jahr an Schulkosten übernommen werden, ist nach der Fusion hinzugekommen (GIZ, 2013d).

Dementsprechend kann hier festgestellt werden, dass die absoluten Kernkosten von EHs im Untersuchungszeitraum v. a. wegen des Anstiegs des Unterhaltsgeldes auf Basis von regelmäßigen, formal vorgegebenen Anpassungen anwuchsen. Mietkosten und berufliche Reisekosten sowie Fortbildungen im Partnerland sind prozentual stark gestiegen und waren 2013 gemeinsam für 15 % verantwortlich (im Gegensatz zu 3 % 2003), wie aus der folgenden Abbildung hervorgeht. Den Großteil der Kernkosten von EHs machten 2013 aber nach wie vor das Unterhaltsgeld (46 %), soziale Sicherung (22 %) sowie An- und Abreise (14 %) aus.

¹⁴⁶ Aufgrund der Einführung eines neuen Leistungssystems 2007 sind Zahlen aus den Jahren davor nur bedingt vergleichbar mit jenen danach. Daher wird hier nur auf die Veränderungen zwischen 2008 und 2013 Bezug genommen.

Abbildung 17: Zusammensetzung der Kernkosten von EHs in den Jahren 2003, 2008 und 2013



Da der Großteil der Kernkosten nach wie vor durch Kostenarten verursacht wird, deren durchschnittliche Höhe relativ unabhängig von externen Einflüssen auf Partnerlandsebene ist und eher in Zusammenhang mit regelmäßigen Anpassungen an die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland steht, kann insgesamt, trotz steigender Kosten, nicht von einer unvorhergesehenen Teuerung beim Einsatz des Instruments gesprochen werden. Allerdings verweist der starke Anstieg der Mietkosten zwischen 2008 und 2013 auf ein grundsätzliches Problem, das schon jetzt in den schnell wachsenden urbanen Zentren des globalen Südens virulent ist und das in Zukunft noch an Relevanz gewinnen dürfte.

Eigentlich hätte sich die vorstehend dargestellte Kostensteigerung auch bei den dafür vom BMZ eingesetzten Mitteln niederschlagen müssen. Allerdings lässt sich hier, bei der Betrachtung der Jahre 2009–2012, keine Veränderung beobachten. Die verwendeten Mittel belaufen sich auf jährlich 74 Millionen €¹⁴⁷, wobei darin nicht nur die durch direkte Zuschüsse des BMZ abgedeckten Kosten, sondern auch jene Ausgaben enthalten sind, die für die soziale Absicherung anfallen und u. a. direkt an die Bundesunfallkasse überwiesen werden. Gründe dafür liegen in den ab 2010 zurückgehenden Vermittlungszahlen fürs EH (s. Kapitel 2.1.4).

2.3.3 Fazit

Das Potential von EHs, Beiträge zu einer effizienteren Zielerreichung der Partnerorganisationen zu leisten, wird auf Grundlage der Evaluierungsergebnisse insgesamt als

„moderat“ bewertet. Eine genaue Überprüfung der tatsächlichen Effizienzgewinne im Rahmen der Evaluierung war nur in wenigen Fällen möglich, und die Bewertung basiert dementsprechend auf einer plausiblen Einschätzung der Chancen, dass die ermittelten Effizienzsteigerungen auch in relevantem Umfang zum Tragen kommen. Die effizientere Zielerreichung der Partnerorganisationen ergab sich im Wesentlichen aus Beiträgen von EHs zur Optimierung von Arbeitsprozessen und der Entwicklung von Instrumenten im Bereich Planung, Monitoring und Evaluierung. Darüber hinaus erbrachten EHs teilweise konkrete Beratungsleistungen hinsichtlich des sparsamen Umgangs mit Ressourcen, und sie hatten eine diesbezügliche Vorbildfunktion für die Partnerorganisationen.

Die überwiegend positive Kosten-Nutzen-Bewertung des EH-Einsatzes durch die Partnerorganisationen selbst wird in der Regel durch die Tatsache bestimmt, dass EHs als weitgehend kostenlose Personalressource zur Verfügung gestellt werden, was von den Partnern in den meisten Fällen per se als Effizienzgewinn wahrgenommen wurde. Eine schwach ausgeprägte Kultur der Effizienzbewertung des Personals oder der Arbeit der Organisation im Allgemeinen erwies sich darüber hinaus als hinderlicher Faktor für die Beiträge von EHs zum effizienteren Mitteleinsatz. Die Tatsache, dass Effizienzgesichtspunkte auch in den Partnervereinbarungen nicht explizit thematisiert werden, lässt den Schluss zu, dass in Bezug auf die EH-Vermittlung (potentielle) Beiträge von

¹⁴⁷ Da die Kosten für EHs im BMZ nicht zentral erfasst werden, wurde jeder Träger des ED gebeten, die jährlichen Kosten, die dem BMZ für die Vermittlung von EHs entstehen, zu berechnen. Dies wurde ergänzt mit den übergreifenden Kosten, die für die soziale Sicherung von EHs nach dem EhfG anfallen. Für den DED bzw. die GIZ wurde auf Informationen aus dem Instrumentenmonitoring der GIZ zurückgegriffen, in dem die jährlichen Kosten für unterschiedliche Instrumente der GIZ abgebildet werden. Der Referenzwert für die Kosten der EHs wurde auf Basis der Ausgaben des DED 2010 und der GIZ 2011 berechnet. Ab 2012 wurden statt der Ausgaben die Planwerte für das Instrumentenmonitoring herangezogen. Da bei der Berechnung 2012 Brutto- statt Nettowerte zur Berechnung herangezogen wurden und die GIZ diese nachträglich nicht korrigieren kann, können diese Werte inhaltlich nicht sinnvoll interpretiert werden. Daher liegen für die Berechnung der EH-Kosten im DED und in der GIZ nur Informationen für die Jahre 2010 und 2011 vor.

EHS zur Effizienzverbesserung in den Partnerorganisationen bislang zu wenig berücksichtigt wurden.

Insgesamt ergibt der Effizienzvergleich zwischen integrierten und eigenständigen EHS, dass keine Unterschiede auftreten. Insofern gibt es keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der EH-Einsatz in einer der Einsatzkonstellationen effizienter wäre als in den anderen. In Anbetracht der höheren Potentiale von integrierten EHS, v. a. hinsichtlich Impact und Nachhaltigkeit (s. Kapitel 2.2.1 und 2.2.5), muss aber vor dem Hintergrund der gleichbleibenden Kosten konstatiert werden, dass integrierte EHS ihre potentiellen Effizienzvorteile faktisch nicht nutzen konnten.

Im trägerübergreifenden Vergleich lässt sich feststellen, dass integrierte EHS häufiger auf zusätzliche Ressourcen zurückgreifen konnten (s. Kapitel 2.2.5). Da sich auch trägerübergreifend keine deutlichen Wirksamkeitsunterschiede feststellen ließen, müssen generell Bedenken hinsichtlich der gleichen Effizienz von integrierten EHS geäußert werden. Diese lassen sich aber nicht abschließend untersuchen, da kein Kostenvergleich über alle Träger hinweg vorgenommen werden konnte.

Die Entwicklung der Kosten von EHS innerhalb des Untersuchungszeitraums, die exemplarisch anhand von DED- bzw. GIZ-EHS untersucht wurde, zeigt, dass das Unterhaltsgeld unverändert den größten Anteil an den absoluten Kosten von EHS ausmacht. Allerdings verweisen die gestiegenen Kosten im Partnerland, allen voran die beruflichen Reisekosten und die Wohnungskosten, auf eine Entwicklung, die sich in den kommenden Jahren weiter verstärken wird. Mit dem starken Wachstum der urbanen Zentren werden die Kosten für sicheres Wohnen von EHS steigen, sofern sie ihren Einsatzort nicht in ländlichen Gebieten haben. Wegen der sinkenden Vermittlungszahlen von EHS ab 2010 haben sich die gestiegenen Kosten nicht in den für die Vermittlung von EHS vom BMZ eingesetzten Mitteln niedergeschlagen.

2.4

Beiträge von EHS zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen

Erwartungsgemäß konnten Beiträge von EHS zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen nur selten konstatiert werden. Dies lag zum einen daran, dass faktisch die Impact-Ebene über den Tätigkeitsbereich der EHS sehr häufig nicht erreicht werden konnte und zudem gerade langfristige übergeordnete Wirkungen nicht im Fokus der Evaluierung standen. Zum anderen konnte die Zuordnungslücke von EH-Beiträgen zu hoch aggregierten Wirkungen auch über Plausibilitätsannahmen selten geschlossen werden, weil die wenigen Fälle, in denen höhere und langfristige Wirkungen anzunehmen waren, eine intensivere Untersuchung erfordert hätten.¹⁴⁸ Nicht möglich war außerdem ein kontrafaktisches Vorgehen im Rahmen der Evaluierung. Da für EH-Beiträge in keinem Fall Baseline-Daten und/oder Vergleichsgruppen vorlagen, konnte die Frage, was ohne EHS bewirkt worden wäre, nicht abschließend geklärt werden. Insgesamt muss jedoch von einer niedrigen Wirksamkeit von EHS mit Blick auf übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen ausgegangen werden.

Im Rahmen der Fallstudien konnten in Einzelfällen Beiträge von EHS zu Veränderungen festgestellt werden, die als modellhaft und zumindest potentiell auch breitenwirksam bewertet werden können. Als modellhaft wurden Veränderungen eingestuft, deren Ausstrahlungseffekte deutlich über den angestrebten Wirkungsradius der Partnerorganisation hinausgingen. Das heißt, in diesen Fällen leisteten EHS nicht nur Beiträge zu Veränderungen in den Partnerorganisationen und deren direkten Zielgruppen, sondern darüber hinaus wurden die Veränderungen von anderen Organisationen oder Personengruppen übernommen und teilweise weiterentwickelt. Obwohl es hier keinen genau festzulegenden Schwellenwert gibt, wie viele Endbegünstigte von einem Modell profitiert haben müssen, können etwa Best Practices von Teilaspekten eines Aufgabenbereichs in diesem Kapitel ausgenommen werden, wenn sie keine weitergehende Ausstrahlungswirkung besaßen (etwa für wenige Menschen und in einem eng umgrenzten Bereich).¹⁴⁹

¹⁴⁸ Die Frage zu beantworten, was passiert wäre, wenn der/die EH nicht vor Ort Dienst geleistet hätte, wurde dadurch erschwert, dass Beiträge zu Impact immer in größere programmatische Zusammenhänge eingeordnet werden mussten. Welcher Beitrag in diesem Zusammenhang dann genau von der/dem EH geleistet wurde, war nur selten feststellbar – zumal angesichts der in der Regel nur 2- bis 3-tägigen Vor-Ort-Missionen der Evaluierung pro EH-Platz.

¹⁴⁹ Best-Practice-Fälle, die den Schwellenwert zu Impacts unterliefen, sind in Kapitel 2.2 thematisiert worden. Ein weiteres Kriterium für die Definition von „modellhaft“ im hier verwendeten Sinne war die bereits eingetretene Modellhaftigkeit in Abgrenzung zum bloßen Potential, da angenommen werden kann, dass eine große Lücke zwischen Planung und tatsächlicher Verwendung eines Modells besteht.

Insgesamt verfügten im Rahmen der Fallstudien 7 untersuchte EH-Plätze über eine derart definierte Modellhaftigkeit (FS 1, 2, 5, 27, 28, 32, 42).¹⁵⁰ Dabei lag in jedem Fall eine Einbindung in ein größeres Programm vor, und/oder es gab Vorkehrungen für ein Scaling-up. Inhaltlich handelt es sich im Kern um drei Arten von Beiträgen zu übergeordneten modellhaften Wirkungen:

1. Verbesserung der Beteiligung von Bürgern und Bürgerinnen an politischen Entscheidungsprozessen (Bürgerinitiativen zur Rechenschaftslegung gewählter Repräsentanten und Repräsentantinnen sowie Beiträge zu Gesetzesvorlagen/-änderungen mit hoher Relevanz für Zielgruppen).
2. Verbesserung gesundheitlicher Dienstleistungen mit Breitenwirksamkeit (Mutter-Kind-Versorgung im ländlichen Bereich, Aufklärungsarbeit mit hoher Ausstrahlungswirkung).
3. Beiträge zum Wandel von landwirtschaftlichen Produktions- und Anbaumethoden, die mehr Nachhaltigkeit und/oder Wirtschaftlichkeit in der Fläche herstellten.

Vergleicht man die EH-Wirkungsbeiträge, so wird deutlich, dass sich der betriebene personelle und materielle Aufwand, um EHs wirksam zu nutzen, bisweilen erheblich unterscheidet, trotz einer regelmäßig vorkommenden strukturellen Einbindung in Programme. Für EHs als Instrument der Personalvermittlung besteht hier eine große Bandbreite, in der die jeweils spezifischen EH-Wirkungsbeiträge zu verorten waren. Allen Fällen gemeinsam war jedoch, dass die eingetretene Modellhaftigkeit ohne EHs nicht zustande gekommen wäre. Hervorzuheben ist, dass eine Programmanbindung nicht automatisch die Einsatzkonstellation einer Integration in die deutsche staatliche EZ bedeutet; de facto sind 2 der 7 angeführten modellhaften EH-Plätze von nichtstaatlichen Trägern des ED durchgeführt worden.

Allerdings bleibt das Erfordernis einer inhaltlichen Anbindung an einen größeren programmatischen Zusammenhang bestehen und dieser war bei den integrierten EHs der staatlichen EZ immer vorhanden. Dies erklärt auch die Verteilung und die insgesamt höhere Wirksamkeit staatlich integrierter EHs auf der Impact-Ebene. Das dort vorhandene Potential wurde v. a. dann eingelöst, wenn die in den vorherigen Kapiteln beschriebenen

Probleme des Ownership bei den Partnerorganisationen gelöst werden konnten. Diese kann als Gradmesser für weitergehende Wirkungen integrierter EHs gelten, weil diejenigen EHs, die ein partnerschaftliches Arbeiten zwischen dem Programm und der Partnerorganisation etablieren konnten, regelmäßig modellhafte Wirkungen erzielten. Eigenständige EHs mussten sich dagegen die Programmstrukturen mit größerem Aufwand zunächst erarbeiten und griffen dabei auch auf außerhalb der Träger des ED liegende Netzwerke und Strukturen zurück. In den vorliegenden Fällen waren dies etwa staatliche Programme.

Box 9: Beitrag eines/einer EH zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen

Bei einem EH-Platz war es mithilfe der Beiträge zweier EHs möglich, die Gesundheitsversorgung für Mütter und Kinder in einer sehr armen Region insgesamt deutlich zu verbessern.

Der/die aktuelle EH arbeitet als Arzt/Ärztin für Pädiatrie in einem Regionalkrankenhaus. Neben der Verbesserung der internen Zusammenarbeit v. a. in seiner/ihrer Abteilung des Krankenhauses hat er/sie zusammen mit seinem/ihrer Vorgänger bzw. seiner/ihrer Vorgängerin maßgeblich zum Aufbau eines regionalen Programms der pränatalen Gesundheitsvorsorge beigetragen. Wirkungsförderlich dabei waren einige Ausgangsbedingungen, die bei den meisten anderen evaluierten EH-Plätzen fehlten. Zunächst konnte der/die EH eine genaue Inspektion seines/ihrer zukünftigen Arbeitsplatzes durchführen, weil er/sie schon vor Ort lebte. In dieser Zeit überzeugte er/sie sich vom Nutzen insbesondere des Outreach-Programms für werdende Mütter und identifizierte sich mit der Arbeit seines/ihrer Vorgängers. Letztere/-r hatte im Rahmen seiner/ihrer 3-jährigen EH-Tätigkeit das Programm mit der Unterstützung eines Vorhabens der deutschen staatlichen EZ aufgebaut – die Kooperation des Trägers des ED mit dem Regionalkrankenhaus reicht bereits mehrere Dekaden zurück und so besteht ein langer partnerschaftlicher Kontakt.

¹⁵⁰ In der PO-Befragung wurde eine moderate Modellhaftigkeit bestätigt. Hier gaben 11 Partnerorganisationen an, dass EHs im Sinne von Innovationen, die von anderen Akteuren übernommen werden konnten, modellhaft gewesen seien. Diese Definition schließt allerdings auch Modellhaftigkeit im Sinne von Best Practices mit ein, die nicht unbedingt auf Impact-Ebene verortet sein müssen. Insofern kann man hier lediglich von einem Trend sprechen.

Das Vorhaben brachte notwendige finanzielle Mittel und einen guten Vernetzungsrahmen mit anderen Gesundheitseinrichtungen und internationalen Gebern ein. Die beiden EHs konnten auf dieser Grundlage und wegen ihrer hohen fachlichen Expertise, verbunden mit einer ausnehmend inklusiven und partizipativen Herangehensweise an ihre Arbeit, ein hohes Maß von Gemeinsamem Erfahrungswissen aufbauen. Zusammen mit von ihnen im Krankenhaus geschultem Personal gelang es so, schrittweise dezentrale Gesundheitsstationen aufzubauen, die das Programm tragen. Nachdem es bereits mehrere Jahre läuft, kann konstatiert werden, dass sich die Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen werdender Mütter deutlich erhöht hat. Zudem nahm die Müttersterblichkeit in den Versorgungsgebieten ab. Obwohl die Datenreihen erst am Anfang eines diachronen Vergleichs stehen, ist es plausibel, dass diese Entwicklung zumindest auch auf das Outreach-Programm zurückzuführen ist. Der/die EH hat auf der Basis der Erfolge des Programms eine Ausweitung mit Unterstützung anderer internationaler Geber vorangetrieben und Fachartikel zum Thema veröffentlicht. Mittlerweile soll das Programm landesweit ausgerollt werden.

Neben den eingangs genannten günstigen Ausgangsbedingungen haben insbesondere die durchgängige Ownership der Partnerorganisation, die Gemeinsames Erfahrungswissen befördernde Arbeitsweise und ein sehr hohes Engagement der beiden EHs sowie die materielle und vernetzungsfördernde Unterstützung des Vorhabens zu den übergeordneten Wirkungen beigetragen. In diesem Fall war auch die Arbeit im Rahmen des Vorhabens von gegenseitiger Wertschätzung getragen.

Der in Box 9 beschriebene Fall zeigt, dass die entwicklungspolitische Wirkung darin lag, eine selbstbestimmte Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen in Partnerländern überhaupt erst zu ermöglichen (vgl. Wirkungslogik: Impact). In anderen Fällen trugen EHs dazu bei, dass Menschen in Partnerländern ihre Selbstbestimmung in die Hand genommen haben, etwa durch die Beeinflussung eines Gesetzgebungsprozesses (FS 32) oder die Überprüfung und weitere Planung der Verwendung öffentlicher Gelder auf kommunaler Ebene

(FS 1, 5). In beiden Beispielen halfen EHs aufgrund ihrer Arbeit bei einer Partnerorganisation auf der Mikroebene und durch ihre Beiträge, die demokratische Teilhabe von Bürgern zu stärken, die ansonsten politisch marginalisiert gewesen wären. Die Einbettung in politische Entscheidungsprozesse ist aber auch in den Fällen, in denen grundsätzliche Einstellungs- und Verhaltensänderungen von landwirtschaftlichen Produzenten angestoßen wurden, ein zentrales Merkmal der Wirkungsbeiträge von EHs gewesen (FS 27, 42).

Insgesamt zeigte sich in allen Fällen von EH-Beiträgen zu modellhaften Wirkungen, dass die Bedingungen zur Entstehung dieser Wirkungen komplexer sind als dies für Outcomes der ersten Ebene der Wirkungslogik zutrifft. Neben den besonderen Stärken von EHs, die zur Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen beitragen konnten, waren regelmäßig eine enge Kooperation und die Unterstützung von Programmstrukturen erforderlich. Diese trugen nicht zuletzt zu einer starken horizontalen und vertikalen Vernetzung mit anderen Organisationen und relevanten Stakeholdern bei (s. Kapitel 2.2.1), die letztlich auch eine wertvolle Diversifizierung von Unterstützerorganisationen zur Folge hatten. So konnte in wenigstens einem Fall das Ende der Kooperationsstruktur mit dem Träger des ED über andere Unterstützer kompensiert werden. Zur Gewährleistung längerfristiger entwicklungspolitischer Wirkungen ergibt sich mithin ein Netz von Akteuren verschiedener Ebenen, deren gemeinsame Anstrengung wohl koordiniert sein musste. Zudem ist in allen modellhaften Fällen der Stellenwert der Mikroebene in Programmen insofern gewürdigt worden, als Letztere Lernerfahrungen übernahmen und darauf beruhende programmatische Anpassungen vornahmen.

Bestätigend für den Wirkungsbefund aus den Fallstudien war die EH-Umfrage. Hier nannten in der offenen Wirkungsfrage lediglich fünf EHs Beiträge zu Wirkungen, die sich im Bereich von Impacts ereignet hatten. Thematisch betrachtet arbeiteten dagegen fast alle EHs, die im Rahmen der drei Erhebungsinstrumente analysiert wurden, im Bereich verschiedener Millennium Development Goals (MDG). Dies deutet allerdings eher auf ein weiteres Relevanzkriterium hin als auf einen Impact, da die Arbeit nicht mit einer hinreichenden Breitenwirksamkeit einherging.

Zusammenfassend lassen sich einige modellhaft wirkende EH-Beiträge ausmachen, die allesamt in einen Programmansatz eingebunden waren – unabhängig davon, ob dieser vom Träger des ED oder anderen Akteuren ausging. Dabei muss jedoch relativierend gesagt werden, dass dies eine Ausnahme im Rahmen der in den Fallstudien untersuchten Fälle darstellte. Deshalb kann nur von einem niedrigen Impact von EHs gesprochen werden.

2.5 Dauerhaftigkeit der durch den Einsatz von EHs erzielten Wirkungen

Die Dauerhaftigkeit der durch den Einsatz von EHs erzielten Wirkungen soll in diesem Kapitel entlang der gemeinsamen Wirkungslogik bewertet werden. Angesichts des Evaluierungsgegenstandes wird dies als zielführender angesehen als eine mögliche Bewertung entlang der Dimensionen von Nachhaltigkeit (ökologisch, ökonomisch, sozial, institutionell).

Zunächst wird der Frage nachgegangen, inwieweit Beiträge von EHs zur institutionellen Stärkung von Partnerorganisationen beigetragen haben. Der Blick richtet sich dann auf die Zielgruppenebene, wobei untersucht wird, welche Beiträge EHs zur Dauerhaftigkeit der auf dieser Ebene erzielten Wirkungen geleistet haben und wie diese zu bewerten sind. Im Anschluss werden die für Nachhaltigkeit förderlichen und hemmenden Faktoren im Überblick präsentiert, bevor ein Fazit der in diesem Kapitel dargestellten Ergebnisse gezogen wird.

Da in den Fallstudien überwiegend EH-Plätze untersucht wurden, bei denen aktuell noch EHs vor Ort sind, ließ sich in diesen Fällen die Nachhaltigkeit überwiegend nur auf Grundlage von Plausibilitätskriterien abschätzen. Diese Einschränkung gilt in gleichem Maße für die nachhaltigkeitsbezogenen Ergebnisse der PO-Befragung. Belastbare Aussagen zur erreichten Dauerhaftigkeit der durch den Einsatz von EHs erzielten Wirkungen sind daher nur in ganz wenigen Fällen möglich.

2.5.1 Beitrag von EHs zur nachhaltigen institutionellen Stärkung der Partnerorganisationen

Entsprechend der Wirkungslogik erfolgt eine nachhaltige institutionelle Stärkung der Partnerorganisation in erster Linie über Beiträge von EHs zum institutionellen Kapazitätsaufbau,

insbesondere dem Aufbau von Management- und PM&E-Systemen sowie durch die Vernetzung mit anderen Organisationen und Gebern. Verbesserte interne Organisationsstrukturen und Prozesse sowie stabile Netzwerkbezüge stärken die Partnerorganisationen nach innen und erhöhen die Resilienz gegenüber negativen Einflussfaktoren von außen.

Direkte Beiträge von EHs beziehen sich auf (1) die Verbesserung der internen Zusammenarbeit in Verbindung mit fachlichem und methodischem Kapazitätsaufbau, (2) die Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen und (3) die Herstellung und Weiterentwicklung von Netzwerkbezügen. Auf dieser Basis kann eine nachhaltige Stärkung der Partnerorganisationen erreicht werden. Voraussetzung dafür ist die Institutionalisierung der Veränderungen. Das heißt, sie sind so in der Organisation verankert, dass sie auch nach dem Ende des EH-Einsatzes Bestand haben können.

Auf der Basis der Evaluierungsergebnisse wird der Beitrag von EHs zu einer nachhaltigen institutionellen Stärkung insgesamt als „moderat“ bewertet. In 8 Fällen wird die nachhaltige institutionelle Stärkung als „hoch“ bewertet; eine Verbesserung der Resilienz der Partnerorganisationen durch den Einsatz von EHs kann plausibel angenommen werden (FS 1, 2, 5, 16, 27, 32, 39, 45). Bei 12 Fällen konnte eine nachhaltige Stärkung zumindest in Teilbereichen der Organisationen erzielt werden; die Nachhaltigkeit der institutionellen Stärkung wird in diesen Fällen als „moderat“ bewertet.¹⁵¹ In gut der Hälfte der Fälle wird die nachhaltige institutionelle Stärkung als „niedrig“ bewertet. Allerdings wurde bei einem Drittel dieser Fälle die institutionelle Stärkung der Partnerorganisation insgesamt bzw. von Teilbereichen der Partnerorganisation nicht explizit angestrebt. Bei 8 Fällen gibt es zu wenige Anhaltspunkte dafür, dass die angestrebte nachhaltige institutionelle Stärkung erreicht werden konnte (FS 4, 6, 14, 22, 25, 31, 33, 36).

2.5.1.1 Beiträge von EHs zur Verbesserung der internen Zusammenarbeit

Die Optimierung von Arbeitsprozessen und Organisationsstrukturen, aber auch die Veränderung von Einstellungen und Werten bei Mitarbeitenden der Partnerorganisation sind wesentliche Beiträge von EHs zur Verbesserung der internen Zusammenarbeit. Die Ergebnisse der Erhebungen bestätigen,

¹⁵¹ FS 3, 7–9, 12, 17, 29, 30, 35, 37, 40, 41.

dass EHs in ihrem Arbeitsbereich zu einer verbesserten internen Zusammenarbeit beigetragen haben; in knapp der Hälfte der in den Fallstudien untersuchten EH-Plätze war dies der Fall. Insgesamt werden die Beiträge von EHs in diesem Bereich als „moderat“ bis „hoch“ bewertet.

Veränderungen, die EHs angestoßen haben, bezogen sich insbesondere auf die Zusammenarbeit im Team sowie die Verbesserung von Arbeitsabläufen und Planungs- und/oder Strategieprozessen. Beispiele sind die Einführung und Etablierung regelmäßiger Teambesprechungen und von Lernschleifen, die Stärkung von Kompetenzen im Projektmanagement sowie eine Verbesserung der Kommunikation innerhalb und zwischen verschiedenen Arbeitsteams und Abteilungen. Darüber hinaus haben EHs zur Einführung und Weiterentwicklung von M&E-Systemen, zur Entwicklung von organisatorischen Leitlinien sowie zu verbesserter strategischer Planung beigetragen. Geringe Wirkungen hinsichtlich der Verbesserung der internen Zusammenarbeit wurden in 9 Fällen (FS 4, 6, 13, 28, 31, 34–36, 42) festgestellt. Gründe dafür waren organisationsinterne Konflikte, eine hohe Personalfuktuation in der Partnerorganisation sowie eine Konzentration der Arbeit von EHs auf die Zielgruppen. Teilweise spielte hier auch eine Rolle, dass der EH-Einsatz nicht bedarfsgerecht war (s. Kapitel 2.1).

Die Befunde der Fallstudien werden durch die PO-Befragung gestützt: Bei 8 (22 %) der befragten Partnerorganisationen kann eine nachhaltige institutionelle Stärkung plausibel angenommen werden, wobei der EH-Einsatz bereits bei 6 beendet ist. 10 (29 %) der befragten Partnerorganisationen gaben an, dass EHs wirksame Beiträge zur Verbesserung der Kommunikation zwischen den Mitarbeitenden geleistet hätten. Wirksame Beiträge zur Verbesserung von Organisationsstrukturen wurden von 5 (14 %) Partnerorganisationen berichtet, und 13 (37 %) Partner gaben an, dass EHs in diesem Bereich zumindest teilweise wirksam gewesen seien.

2.5.1.2 Beiträge von EHs zur Entstehung und Nutzung Gemeinsamen Erfahrungswissens

Wie in Kapitel 2.2.2 beschrieben, kam dem Mechanismus „Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen“, der schon zu Beginn der Zusammenarbeit zwischen EHs und den Mitarbeitenden der Partnerorganisation einsetzt, eine

besondere Bedeutung zu. Die dadurch bewirkte Nutzung von Gemeinsamen Erfahrungswissen manifestiert sich häufig in der Standardisierung von Prozessen, der Etablierung neuer Arbeitsansätze oder in der Umsetzung gemeinsam erarbeiteter Strategien, also Wirkungsbereichen, die in direktem Zusammenhang mit der internen Zusammenarbeit stehen.

Die Ergebnisse der Evaluierung belegen, dass der Aufbau funktionsfähiger Prozesse und Strukturen nur gelingen kann, wenn Leitung und Mitarbeitende der Partnerorganisation ihr Erfahrungswissen in Veränderungsprozesse einbringen und ein hohes Maß an Ownership für die angestrebten Veränderungen übernehmen. In 6 Fällen (FS 1, 12, 27, 32, 39, 45) wurden die über Handlungsmechanismen entstandenen Wirkungen so in die Partnerorganisation überführt, dass eine Transformation im Sinne einer nachhaltigen Einbettung in die Organisation gelang. Die gemeinsame Entwicklung und Anwendung von Strategien, Guidelines und/oder PM&E-Instrumenten sowie die (Neu-)Gestaltung von Arbeitsprozessen trug in diesen Fällen dazu bei, dass sich die Mitarbeitenden der Partnerorganisation stärker mit ihrer eigenen Arbeit und den Zielen ihrer Organisation auseinandersetzten. Dieser gemeinsame Reflexionsprozess hatte wiederum positive Auswirkungen auf die Qualität der internen Zusammenarbeit. In den genannten Fällen lässt sich belegen, dass die Nutzung und das Aggregieren von Gemeinsamen Erfahrungswissen erfolgreich institutionalisiert werden konnten, weil Leitung und Mitarbeitende eine hohe Ownership für die angestrebten Veränderungen entwickelt hatten.

Die Bedeutung des Beratungsverständnisses und der Arbeitsweise von EHs für die Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen wurden in Kapitel 2.2.1 bereits dargestellt. Partnerschaftliches Arbeiten im Team, eine Kommunikation auf Augenhöhe und die Übernahme gemeinsamer Verantwortung bildeten die Grundlage für die Entwicklung von Prozessen und Strukturen, die von den Beteiligten selbst getragen wurden. Dabei nutzten EHs den Wirkmechanismus „produktive Fremdheit“, weil sie als Personen aus einem anderen Kulturkreis und mit einem kritischen Blick von außen Veränderungsprozesse leichter – im Vergleich zu ihren Kolleginnen und Kollegen – anstoßen und bestehende Strukturen infrage stellen konnten. Dadurch gelang es ihnen, Einstellungen

und Verhaltensweisen innerhalb der Partnerorganisation zu beeinflussen. Damit „Fremdheit“ in diesem Sinne positive Wirkungen entfalten konnte, war es notwendig, dass EHs auf eine an die Bedarfe und Möglichkeiten der Partner angepasste Art und Weise agierten, d. h. vorhandene Strukturen in Wert setzten bzw. kulturelle und organisationspezifische Aspekte ausreichend berücksichtigten.

Die Möglichkeit von EHs, frei und offen Meinungen und konstruktive Kritik zu üben, wurde in den Fallstudien als klarer Vorteil sowohl von Partnern als auch von EHs selbst bestätigt. So haben EHs z. B. durch kritisches Hinterfragen von Vorschlägen und Diskussionspunkten mit einem „Blick von außen“ interne Reflexionsprozesse und Debatten ausgelöst, die dazu geführt haben, den Ansatz der Friedenskultur in einer Partnerorganisation zu verankern (FS 40). In einem anderen Fall wurden Genderaspekte stärker in die Arbeit der Partnerorganisation integriert (FS 32). Durch ihre spezifische Arbeitsweise, die durch Ownership und Engagement, Partnerschaftlichkeit sowie eine hohe Identifikation mit den Zielen der Partnerorganisation geprägt ist, wirkten EHs teilweise als Rollenvorbilder, was dazu beitrug, dass von EHs transportierte Werte und Verhaltensweisen übernommen wurden. In den Fallstudien wurde deutlich, dass insbesondere das hohe Engagement und der persönliche Einsatz von EHs, der oft über die eigentliche Arbeit hinausging, insbesondere für deren Counterparts einen hohen Vorbildcharakter hatte.¹⁵²

Bei der Veränderung von Einstellungen und Werten handelt es sich um langfristige Prozesse, die nur dann zum Tragen kamen, wenn eine ausreichende Vertrauensbasis zwischen EHs sowie den Mitarbeitenden und der Leitung der Organisation aufgebaut werden konnte. Dies war im Rahmen eines einmaligen Einsatzes mit einem Vertragszeitraum von 2 bis 3 Jahren kaum möglich. Die Ergebnisse der Fallstudien zeigen, dass die diesbezügliche Veränderung in Partnerorganisationen nur im Rahmen langfristiger Vermittlungen von mindestens 3 Jahren (alternativ: Sequenzen von mehreren aufeinanderfolgenden

EH-Einsätzen) erreicht werden kann.¹⁵³ Vorerfahrungen von EHs in ähnlichen Arbeitskontexten wirkten sich dabei positiv aus, da in diesen Fällen der Vertrauensaufbau¹⁵⁴ zwischen der Partnerorganisation und EHs häufig schneller zu erreichen war (s. Kapitel 2.2.1).¹⁵⁵

2.5.1.3 Beiträge von EHs zur Vernetzung

Neben einer verbesserten internen Zusammenarbeit in Verbindung mit der Nutzung Gemeinsamen Erfahrungswissens trugen stabile und umfassende Netzwerkbezüge zu einer nachhaltigen institutionellen Stärkung von Partnerorganisationen bei. Wie in Kapitel 2.2.1 beschrieben, haben EHs in 21 der untersuchten Fälle in hohem Maße wirksame Beiträge zum Aufbau oder der Weiterentwicklung von Netzwerkbeziehungen der Partnerorganisationen geleistet. Dabei dienten die entstandenen Netzwerkbeziehungen nicht nur der Verbesserung der Effektivität der Partnerorganisationen, sondern, wie nachfolgend dargestellt, auch deren institutioneller Stärkung. Sie wurden zum fachlichen Austausch, zur politischen Einflussnahme und/oder zur Erschließung neuer Finanzierungsquellen für die Partnerorganisation genutzt.¹⁵⁶

Fachliche Netzwerkbezüge verschafften den Partnerorganisationen Zugang zu Wissen und Informationen, die sie für ihre Arbeit verwenden konnten. Fachliche bzw. themenspezifische Netzwerke ermöglichten es den Partnerorganisationen, ihre fachlichen Kapazitäten auszubauen, Erfahrungen auszutauschen und damit die Qualität ihrer Arbeit zu verbessern und kontinuierlich weiterzuentwickeln, ohne dafür Beratungsleistungen von außen in Anspruch nehmen zu müssen. Fachliche Vernetzung fand überwiegend auf horizontaler Ebene statt mit Organisationen, die im gleichen Arbeitsfeld tätig waren, oder aber auf internationaler Ebene, häufig in Form von Kooperationen mit wissenschaftlichen Instituten oder Universitäten. Beispiele dafür sind die Vernetzung von Vereinigungen von Produzentinnen und Produzenten (FS 42) oder die Kooperation einer Partnerorganisation im Rahmen eines Forschungsvorhabens zu Agroforstsystemen mit europäischen Forschungsinstituten (FS 33).

¹⁵² Exemplarisch kann hier ein Beispiel genannt werden, in dem auf Initiative der/des EH ein öffentlichkeitswirksamer „Welt-Herz-Tag“ von ihrer/seiner Abteilung im Krankenhaus durchgeführt wurde. Diese Initiative wurde von einer anderen Abteilung als gutes Beispiel nachgeahmt, die dann auf eigene Initiative einen „Welt-Nieren-Tag“ veranstaltet hat.

¹⁵³ Bis auf eine Ausnahme handelt es sich in allen Fällen, bei denen eine nachhaltige institutionelle Stärkung festgestellt wurde, um langfristige Kooperationen zwischen den Trägern des ED und den Partnerorganisationen mit Gesamtvertragslaufzeiten (von einem/einer oder mehreren EHs) zwischen 5 und 8 Jahren.

¹⁵⁴ „Vertrauensaufbau“ wird hier als die Entstehung persönlichen Vertrauens auf der Basis von Vertrauensvorschluss und Kompetenzvertrauen verstanden (s. Kapitel 2.1.1).

¹⁵⁵ FS 1, 7, 8, 10, 16, 17, 19, 33, 36, 39–41, 45, 46.

¹⁵⁶ Dies zeigte sich sowohl in den Fallstudien als auch in der Befragung der Partnerorganisationen. Im Rahmen der Befragung wurde Vernetzung von 9 (25 %) Partnerorganisationen als wichtige Wirkung benannt. Dabei handelte es sich um Wirkungen hinsichtlich fachlicher, politischer und finanzieller Vernetzung auf sowohl lokaler wie nationaler wie internationaler Ebene.

Beiträge von EHs zur **politischen Vernetzung** dienten in erster Linie der Lobbyarbeit und der Verbesserung der politischen Einflussnahme von Partnerorganisationen. Insbesondere bei nichtstaatlichen Organisationen trug der Zusammenschluss in Netzwerken dazu bei, Anliegen der Partnerorganisationen auf eine breitere Basis zu stellen und gegenüber staatlichen oder privaten Institutionen eine stärkere Position/Verhandlungsmacht zu erreichen. Teilweise war es auch prioritär, politische Indoktrination und Einflussnahme in Grenzen zu halten. Durch den Zusammenschluss in einem Netzwerk wurde die jeweilige Partnerorganisation gestärkt, deren Durchsetzungsfähigkeit erhöht und gleichzeitig wurden die Möglichkeiten der Beeinflussung ihrer Arbeit von außen verringert. Die Wirkungen reichten dabei von politischer Interessenbündelung auf lokaler Ebene bis zur politischen Einflussnahme auf nationaler Ebene. Beispiele für Letztere sind Beiträge, mit denen Netzwerke zur Verbesserung von Kinderrechten oder der Rechte indigener Bevölkerungsgruppen (FS 32, 37) gestärkt wurden. In staatlichen Organisationen diente politische Vernetzung, bspw. zwischen Kommunen, häufig dem Erfahrungsaustausch, aber auch der Stärkung der dezentralen Ebene gegenüber Regierungsbehörden auf höheren Ebenen (z. B. FS 19). Dabei wurden für die Durchsetzung politischer Ziele teilweise auch strategische Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft eingegangen. Im Rahmen eines Ressourcenschutzprojektes hat der Einsatz von EHs z. B. zur Stärkung der Vernetzung der Partnerorganisation mit dem Umweltministerium und Kommunalverwaltungen sowie mit privaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen beigetragen (FS 45). Diese Vernetzung diente dazu, eine Schutzzone auf öffentlichen und privaten Gebieten einzurichten. Politische Vernetzung mit wirksamen Beiträgen von EHs fand auf allen Ebenen statt – horizontal, vertikal und international.

Die **Erschließung neuer Finanzierungsquellen** durch Beiträge von EHs zur Vernetzung trug dazu bei, finanzielle Abhängigkeiten der Partnerorganisation von Finanzierungsinstitutionen zu verringern und ihre Resilienz gegenüber negativen Einflüssen von außen zu verbessern. Diesbezügliche EH-Beiträge reichten von der Herstellung persönlicher und beruflicher Netzwerkbezüge zu Spenderkreisen, gemeinnützigen Organisationen oder Vereinen bis zur Etablierung von Kooperationen mit nationalen Finanzierungsinstitutionen bzw. Ministerien oder internationalen Finanzierungsorganisationen. Während die persönlichen

Netzwerkbezüge in erster Linie von EHs der nichtstaatlichen Träger des ED hergestellt wurden, sind formalisierte Netzwerkbezüge für die Partnerorganisation gleichermaßen von EHs der staatlichen und nichtstaatlichen Träger des ED in insgesamt 19 Fällen wirksam geworden. Für Erstere ist einschränkend hinzuzufügen, dass die Nachhaltigkeit der Beiträge von EHs zur Vernetzung von Partnerorganisationen, die auf persönlichen Verbindungen der EHs beruhen, begrenzt war. Die Ergebnisse der Fallstudien belegen, dass in diesen Fällen die Vernetzung stark mit der Person des/der EH verknüpft war. In den meisten Fällen gab es weder einen formalen Rahmen noch eine Vernetzung auf organisationaler Ebene. Nachhaltige Wirkungen hinsichtlich des Aufbaus dauerhafter Netzwerkbeziehungen und einer damit verbundenen finanziellen Stärkung der Partnerorganisationen sind in diesen Fällen nicht plausibel anzunehmen, wie nachfolgendes Zitat veranschaulicht: „*Since she [the development worker] provides all the funds, the account will probably be closed if she goes*“ (FS 8 IV 3).

Bei den vorstehend dargestellten Beiträgen von EHs zur fachlichen, politischen und finanzierungsbezogenen Vernetzung waren häufig Überschneidungen zu beobachten. So erfüllten Netzwerke oft mehrere Funktionen für die Partnerorganisationen. Politische Vernetzung war meistens verknüpft mit fachlichem Austausch und diente teilweise auch der Erschließung neuer Finanzierungsquellen. Gleiches galt für die auf fachlichen Austausch fokussierte Vernetzung, die häufig mit einem verbesserten Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten verbunden war.

Wirksame Beiträge von EHs zur Vernetzung führten in einigen Fällen zu einem Reputationsgewinn der Partnerorganisation gegenüber anderen staatlichen oder nichtstaatlichen Organisationen ebenso wie gegenüber Finanzierungsorganisationen (Geber). In einem Fall hat sich die Partnerorganisation bspw. ausgehend von den Beiträgen des/der EH zur politischen und fachlichen Vernetzung zu einer Referenzinstitution zum Thema „sexuelle Gewalt gegen Kinder“ entwickelt (FS 32). In anderen Fällen konnte durch die Vernetzungsaktivitäten des/der EH das Ansehen der Partnerorganisation sowohl auf nationaler Ebene als auch gegenüber Kooperationspartnern in Deutschland deutlich gesteigert werden (FS 27, 35). EHs brachten dafür spezifische Kompetenzen und Eigenschaften mit, die sie im Rahmen ihrer Vernetzungsaktivitäten gut einsetzen konnten.

Dazu gehörten Kenntnisse in Bezug auf internationale Finanzierungsorganisationen ebenso wie informelle Kontakte aus ihrem persönlichen und beruflichen Umfeld. So ist es EHS bspw. gelungen, Kontakte zur EU und anderen internationalen Gebern herzustellen und damit einen Beitrag zur Mitteleinwerbung/Geberdiversifizierung zu leisten (FS 40). Teilweise reichte aber auch allein die Tatsache der Präsenz von EHS aus, um die Reputation der Partnerorganisation gegenüber relevanten Stakeholdern zu erhöhen, was wiederum den Zugang zu Netzwerken erleichterte. Dies hing auch damit zusammen, dass EHS, insbesondere von Finanzierungsorganisationen aus dem globalen Norden, allein aufgrund ihrer Herkunft ein gewisser Vertrauensvorschuss entgegengebracht wurde, da ihnen bestimmte positiv besetzte Attribute zugesprochen wurden, z. B. Zuverlässigkeit, hohe Arbeitsmoral, Verantwortungsbewusstsein.¹⁵⁷ Diese Konstellation war allerdings mit einem erheblichen Nachhaltigkeitsrisiko belastet.

EHS, die in staatliche Programme deutscher EZ eingebunden waren, hatten im Vergleich zu EHS ohne Programmeinbindung grundsätzlich eine bessere Ausgangssituation und damit ein höheres Potential, zur Vernetzung von Partnerorganisationen beizutragen. Durch die Programme war in der Regel eine Zusammenarbeit und Abstimmung der Partnerorganisation mit anderen Kooperationspartnern vorgegeben, sodass Synergien zwischen diesen Organisationen potentiell leichter herzustellen waren. Dies betraf sowohl die horizontale als auch die vertikale Vernetzung von Partnerorganisationen (s. Kapitel 2.2.1 und 2.2.4).¹⁵⁸ Teilweise bestanden diese Netzwerkbezüge aber auch unabhängig vom EH-Einsatz und waren daher nicht Teil ihres Aufgabenspektrums. Die Ergebnisse aus den Fallstudien zeigen allerdings, dass integrierte wie auch nichtintegrierte EHS in ähnlichem Umfang Beiträge zur formalen Vernetzung von Partnerorganisationen leisteten. Für diese waren aber auch Beiträge von EHS zur Herstellung informeller Netzwerkbezüge von Bedeutung, die in erster Linie von EHS der nichtstaatlichen Träger des ED hergestellt wurden. Grund dafür ist möglicherweise die Tatsache, dass in Programme integrierte Partnerorganisationen wegen des besseren Zugangs zu finanzieller und materieller Unterstützung nicht so stark auf Spenden angewiesen sind. Insbesondere bei EHS der

kirchlichen Träger war eine informelle Vernetzung in fast allen Fällen gegeben. Dies lässt sich dadurch erklären, dass kirchliche Träger des ED solche informellen Vernetzungsaktivitäten gezielt förderten.

Für in Programme integrierte EHS muss als limitierender Faktor berücksichtigt werden, dass Vernetzung v. a. einer programmgeleiteten Implementierungslogik folgt. Dadurch werden die Chancen der jeweiligen Partnerorganisation, nachhaltige Netzwerkbeziehungen zu entwickeln, stark eingeschränkt (FS 3–5, 18–20, 28, 46).

2.5.1.4 Beiträge von EHS zur nachhaltigen institutionellen Stärkung der Partnerorganisation

Der Wirkungslogik folgend (s. Kapitel 1.1.3) tragen die Verbesserung der internen Zusammenarbeit, die Nutzung Gemeinsamen Erfahrungswissens sowie die Stärkung und Ausweitung von Netzwerkbezügen nur dann zu einer *nachhaltigen institutionellen Stärkung* bei, wenn Veränderungen institutionalisiert werden. Dies setzt voraus, dass die erzielten Veränderungen nicht nur von einzelnen Individuen oder Teams getragen, sondern so in der Organisation verankert werden, dass ein Weiterbestehen unabhängig von Einzelpersonen gewährleistet werden kann. Dafür bedarf es Transformationsmechanismen, die plausibel in Gang gesetzt werden, wenn zuvor auf Handlungsebene Gemeinsames Erfahrungswissen entstanden war und aggregiert wurde.

Wie bereits weiter oben dargestellt wurde, gibt es bei 8 Fällen (FS 1, 2, 5, 16, 27, 32, 39, 45) ausreichende Anhaltspunkte dafür, dass die erzielten Veränderungen in diesem Sinne nachhaltig sein werden.¹⁵⁹ In diesen Fällen lag der Fokus des Einsatzes im Bereich der Organisationsentwicklung, des Aufbaus von M&E- bzw. Wissensmanagementsystemen und der Stärkung von Netzwerkbezügen der Partnerorganisation. So ist es in einem Fall z. B. gelungen, dass sich die Partnerorganisation mit Unterstützung von EHS zu einer Referenzorganisation für ihren Arbeitsbereich entwickelt hat. Dies erfolgte insbesondere durch EH-Beiträge zur Strategieschärfung und Verbesserung im Bereich PM&E sowie zur Stärkung von Netzwerkbezügen und zur Steigerung der Reputation in der Öffentlichkeit (FS

¹⁵⁷ Es kann nicht überraschen, dass die Partnerorganisationen diesen Vertrauensvorschuss strategisch genutzt haben.

¹⁵⁸ Die Ergebnisse der PO-Befragung bestätigen diesen Befund: Die Verbesserung der Vernetzung wurde von gut einem Viertel (5) der in Programme integrierten Partnerorganisationen explizit als Vorteil der Programmeinbindung benannt.

¹⁵⁹ Bei einem Fall (FS 1) gibt es genügend Anhaltspunkte dafür, dass die Nachhaltigkeit sichergestellt werden konnte.

32). In einem anderen Fall unterstützten EHs die Konsolidierung interner Prozesse und Strukturen sowie die Verbesserung der M&E-Kapazitäten, was zu einer Geberdiversifizierung und zu einer Steigerung des Projektvolumens geführt hat (FS 16), d. h., die Resilienz der Partnerorganisation wurde erhöht.

In Fällen, in denen EHs überwiegend operativ oder fachlich-beratend tätig waren, war die Wirksamkeit in Bezug auf die nachhaltige institutionelle Stärkung der Partnerorganisation dagegen eingeschränkt. In den meisten dieser Fälle war sie allerdings auch gar nicht angestrebt.¹⁶⁰

Neben einer ausreichenden Vertragsdauer wirkte sich unter bestimmten Bedingungen auch die Sequenzierung von EH-Einsätzen förderlich auf die Veränderung von Strukturen und die nachhaltige institutionelle Stärkung von Partnerorganisationen aus. Dies war allerdings nur dann der Fall, wenn die verschiedenen Einsätze aufeinander aufbauten und ohne größere zeitliche Lücken aufeinanderfolgten. Darüber hinaus musste eine hinreichende Übergabe zwischen dem Vorgänger/der Vorgängerin und dem Nachfolger/der Nachfolgerin gewährleistet werden.

Insbesondere bei großen Partnerorganisationen ist eine Stärkung auf gesamtinstitutioneller Ebene kaum im Rahmen eines einzigen EH-Einsatzes möglich. Die Fallstudien zeigen aber, dass in einer Reihe von Fällen strukturelle Veränderungen zumindest in Teilbereichen von Organisationen erreicht werden konnten. Dies geht aber mit einem erhöhten Nachhaltigkeitsrisiko einher, da ungünstige Bedingungen auf gesamtinstitutioneller Ebene eine stärkere Verankerung der erreichten Veränderungen in der Partnerorganisation behindern können. Hier sind insbesondere Personalfuktuation sowie programmatische oder strukturelle Umorientierungen zu nennen (FS 12, 19, 37, 40).¹⁶¹

Für die Nachhaltigkeitssicherung erwies es sich als entscheidend, inwieweit Phasing-out-Strategien von Trägern des ED und Partnerorganisationen rechtzeitig vereinbart wurden. Sie fokussierten häufig auf die Weiterführung der Aktivitäten

durch die Counterparts von EHs. Dies reichte aber für eine nachhaltige Verankerung der Veränderungen nicht immer aus, entweder weil die Counterparts nur eingeschränkt die erforderlichen Kompetenzen besaßen, um die Arbeit fortzuführen, oder weil sie die Organisation verließen, da sie durch ihren Qualifikationszugewinn besser bezahlte Stellen annehmen konnten. Partnerorganisationen, die in Programme eingebunden waren, hatten eher die Möglichkeit, auch nach Beendigung des EH-Einsatzes auf ergänzende Unterstützungsleistungen des Programms zurückzugreifen. Die Ergebnisse der PO-Befragung zeigen, dass in diesem Rahmen zur Verfügung gestellte Leistungen, z. B. Kurzzeitberatung oder finanzielle Unterstützung, dazu beitragen konnten, dass Veränderungsprozesse nicht mit Beendigung des EH-Einsatzes zum Erliegen kamen.¹⁶²

Das Vorhandensein von Phasing-out-Strategien hatte insbesondere Implikationen für die finanzierungsbezogenen Netzwerkbeziehungen. Hier spielten persönliche Kontakte von EHs eine entscheidende Rolle, was jedoch auch die Gefahr in sich birgt, dass mit Beendigung des EH-Einsatzes diese Kontakte wieder verloren gehen, wenn nicht frühzeitig Maßnahmen getroffen werden, entsprechende Netzwerkbeziehungen auf Organisationsebene zu verankern. In einem Fall hatte der/die EH z. B. gute persönliche Kontakte zum örtlichen Lions Club, der die Partnerorganisation mit Spenden unterstützte. Dieser Kontakt wird nach Beendigung des Einsatzes nach Einschätzung der Befragten verloren gehen (FS 8). In einem anderen Fall wurde regelmäßig über einen privaten Spenderkreis Geld für Materialien beschafft. Auch diese Verbindung wird nach Beendigung des EH-Einsatzes kaum Bestand haben (FS 10).

2.5.2 Beitrag von EHs zur Dauerhaftigkeit von auf Zielgruppenebene erreichten Wirkungen

Bei der Bewertung der Nachhaltigkeit muss berücksichtigt werden, dass die untersuchten EHs in der überwiegenden Zahl der Fälle, nämlich in 33 von 46, ohne direkten Zielgruppenbezug gearbeitet haben (s. Kapitel 2.1.3). In 13 Fällen waren EHs in ihrer Partnerorganisation tätig, aber überwiegend mit direktem Zielgruppenbezug.¹⁶³ Bei der erstgenannten Gruppe von

¹⁶⁰ FS 10, 11, 13, 15, 18, 20, 34, 42–44, 46.

¹⁶¹ Die Befunde der PO-Befragung unterstützen diese Erkenntnisse: Knapp die Hälfte der befragten Partnerorganisationen gab an, dass Personalfuktuation eine potentielle Bedrohung für die Nachhaltigkeit der erzielten Veränderungen darstelle.

¹⁶² Vgl. POB IV 04/28/11/25.

¹⁶³ Dies schließt die Konstellation mit ein, dass EHs zusammen mit Multiplikatorinnen und Multiplikatoren der Partnerorganisation mit den Zielgruppen gearbeitet haben, ebenso wie die seltene Konstellation, dass EHs eigenständig, d. h. ohne entsprechende Einbindung der Partnerorganisation, mit Zielgruppen gearbeitet haben.

EHS haben sich Wirkungen auf Zielgruppenebene daher nur indirekt ergeben, d. h. als Konsequenz der direkten Beiträge des/der EH zur verbesserten Arbeit der Partnerorganisation.

Für die Bewertung der Nachhaltigkeit kann auf die Ergebnisse der Fallstudien sowie auf die PO-Befragung zurückgegriffen werden. Bei den Fallstudien konnte in etwas mehr als der Hälfte der Fälle auch eine direkte Einschätzung der begünstigten Zielgruppen eingeholt werden. Insgesamt beruhen die Befunde aber ganz überwiegend auf Einschätzungen der Partnerorganisationen und der EHS.

Betrachtet man zunächst die EHS mit indirektem Zielgruppenbezug, so können die Chancen der Nachhaltigkeit insgesamt als „moderat“ bezeichnet werden. Diese Gesamtbewertung ergibt sich daraus, dass die Chancen der Nachhaltigkeit in 8 Fällen als „hoch“¹⁶⁴, in 15 als „moderat“¹⁶⁵ und in 10 als „niedrig“¹⁶⁶ bewertet wurden. Für die EHS, die überwiegend mit direktem Zielgruppenbezug gearbeitet haben, ergibt sich ebenfalls die Gesamtbewertung „moderat“ für die Chancen der Nachhaltigkeit. Diese Bewertung folgt daraus, dass die Chancen der Nachhaltigkeit in 3 Fällen als je „hoch“ (FS 15, 37, 40) und „moderat“ (FS 11, 42, 43) sowie in 7 als „niedrig“ (FS 10, 13, 14, 23, 33, 34, 44) bewertet wurden. Vergleicht man die beiden Gruppen von EHS in den Einzelbewertungen, so ergeben sich doch einige Unterschiede in Bezug auf die Verteilung zwischen den drei Bewertungsstufen. Dies führt zu der Feststellung, dass EHS mit indirektem Zielgruppenbezug im Vergleich zu EHS mit überwiegend direktem Zielgruppenbezug als wirksamer angesehen werden können.

Als zentrales Kriterium für die Bewertung der Chancen für Nachhaltigkeit als *hoch* spielte v. a. eine Rolle, dass die Zielgruppe positive Erfahrungen mit konkreten Verbesserungen, z. B. im sozioökonomischen Bereich, gemacht hat, die sich zu einer soliden Ownership und damit zu einem starken Eigeninteresse an der Konsolidierung und Weiterentwicklung dieser Verbesserungen verdichteten. In diesem Prozess konnte die Zielgruppe auf die effektive Unterstützung durch die Partnerorganisation zählen, die durch die Beiträge von EHS gestärkt

wurde. Dabei erwiesen sich die Chancen der Nachhaltigkeit dann als „hoch“, wenn über die Befähigung von Mitarbeitenden der Partnerorganisation hinaus die Organisation in ihrer Gesamtheit, zumindest aber in Teilbereichen institutionell gestärkt wurde (Verbreiterungskriterium). Zudem erwies es sich als günstig, wenn die jeweilige Partnerorganisation eher von personeller Kontinuität und vergleichsweise stabilen Beziehungen zu Finanzierungsorganisationen geprägt war und übergreifende Kontextfaktoren (politisch, ökonomisch) eher förderlich wirkten.

Bezogen auf diejenigen EHS, die mit indirektem Zielgruppenbezug gearbeitet haben, lassen sich diese Faktoren am Beispiel einer nichtstaatlichen Partnerorganisation in der ländlichen Entwicklung illustrieren¹⁶⁷, in der mit Unterstützung des/der EH¹⁶⁸ neue Arbeits- und Anbaumethoden eingeführt wurden, was zu einer Produktivitätserhöhung und zu Einkommenssteigerungen führte (FS 16). Diese waren so überzeugend, dass erwartet werden kann, dass die Zielgruppen (Bäuerinnen und Bauern) diese erfolgreiche Praxis mit der Unterstützung einer durch die Arbeit des/der EH effektiv und nachhaltig gestärkten Partnerorganisation weiterführen werden. Dabei spielte der Wirkmechanismus „Empowerment“ eine entscheidende Rolle, da die Zielgruppen in die Lage versetzt wurden, ihre Aktivitäten in den Bereichen Landwirtschaft, Tierhaltung und gemeindenahe Waldwirtschaft eigenständig zu planen, durchzuführen sowie das Monitoring sicherzustellen.

Betrachtet man nun die Fälle hoher Wirksamkeit von EHS mit überwiegend direktem Zielgruppenbezug, so ist das Beispiel einer nichtstaatlichen Partnerorganisation sehr aussagekräftig, bei der die Arbeit des/der EH zur Stärkung der Rechte der Zielgruppen (Jugendliche) im Sinne von „Empowerment“ beigetragen hat, indem die Anerkennung und Durchsetzung dieser Rechte befördert wurden (FS 40). Dadurch wurde die Zielgruppe, v. a. auch durch direkte Zusammenarbeit mit dem/der EH, befähigt, ein Instrumentarium zu nutzen, das ihr zusätzliche Handlungsspielräume innerhalb des aktuell günstigen politisch-sozialen Kontexts eröffnet. Dieser Befähigungsprozess ist so weit gegangen, dass mit hoher Plausibilität

¹⁶⁴ FS 1, 2, 5, 16, 27–29, 32.

¹⁶⁵ FS 3, 7–9, 17, 18, 24, 26, 28, 31, 38, 39, 41, 45, 46.

¹⁶⁶ FS 4, 6, 12, 19–22, 25, 35, 36.

¹⁶⁷ Ein weiteres sehr aussagekräftiges Beispiel (FS 1) wird am Ende dieses Unterkapitels dargestellt, weil es zu den wenigen Beispielen gehört, wo bereits belastbare Aussagen zu erreichter Nachhaltigkeit möglich sind.

¹⁶⁸ Dabei unterstützte der/die EH die Partnerorganisation und deren Multiplikatorinnen bzw. Multiplikatoren, ohne direkt mit Zielgruppen zusammenzuarbeiten.

davon ausgegangen werden kann, dass die Zielgruppe dieses Instrumentarium auch dann anwenden kann und wird, wenn die Intervention der Partnerorganisation endet.

Bei *moderaten* Chancen der Nachhaltigkeit kommen neben den o. g. Kriterien, die gleichzeitig als nachhaltigkeitsfördernde Faktoren angesehen werden können, nachhaltigkeitschwächende Faktoren ins Spiel, die teilweise Negativausprägungen der o. g. Kriterien bzw. Faktoren darstellen, z. B. Personalfluktuation statt personeller Kontinuität oder politisch restriktive statt förderlicher Rahmenbedingungen. Es entsteht damit eine Konstellation, in der nachhaltigkeitsfördernde durch -schwächende Faktoren relativiert werden. Das ergibt nicht etwa ein Nullsummenspiel, sondern eher ein komplexes Gefüge nachhaltigkeitsfördernder Faktoren, deren Wirksamkeit allerdings mit Risiken behaftet ist. Dafür ist das folgende Beispiel besonders aussagekräftig, das zu den Fällen von EHS mit indirektem Zielgruppenbezug gehört.

Eine nichtstaatliche Partnerorganisation war durch eine Dynamik geprägt, in der vom Leitungsgremium der Partnerorganisation zu verantwortender konjunkturell bedingter Aktivismus stets über institutionelle strategische Notwendigkeiten gestellt wurde (FS 41). Dieser Aktivismus wurde befördert durch vermeintlich günstige Chancen im Zusammenhang mit externer finanzieller Unterstützung. Die im Strategiebereich angesiedelte EH-Arbeit wurde kontinuierlich mit dieser Grenze konfrontiert. Die eigentlich günstigen Voraussetzungen für den/die EH, die Wirkungen auf Zielgruppenebene durch die Kapazitätsstärkung der Mitarbeitenden der Partnerorganisation dauerhaft zu stärken, konnten so nur eingeschränkt genutzt werden. Die Partnerorganisation hat damit strategisch relevante Beziehungen zu Finanzierungsorganisationen zuungunsten der Dauerhaftigkeit von Wirkungen auf Zielgruppenebene priorisiert. Die Konsequenz dieser Entscheidung war, dass die günstige Ownership-Dynamik bei den Zielgruppen mangels kontinuierlicher Unterstützung durch die Partnerorganisation (Negativ-Ausprägung des Verbreiterungskriteriums) als nur eingeschränkt tragfähig angesehen werden kann.

Betrachtet man nun wiederum die Fälle moderater Wirksamkeit von EHS mit überwiegend direktem Zielgruppenbezug, so kann bei der Partnerorganisation in dem folgenden Beispiel

hinsichtlich der Dauerhaftigkeit klar unterschieden werden zwischen Gemeinsamem Erfahrungswissen auf individueller Ebene (Kleinbauern) und von EHS und Partnerorganisation initiierten Strukturen wie Kommissionen, in denen Vereinbarungen zwischen Produzenten und Vermarktungsorganisationen getroffen wurden (FS 42). Es kann angenommen werden, dass individuell verbesserte Fähigkeiten weiter nutzbringend angewendet werden können. Die Funktionsfähigkeit der Kommissionen wird dagegen noch auf absehbare Zeit von finanzieller und personeller Unterstützung durch die Partnerorganisation abhängig bleiben, was nur teilweise sichergestellt werden kann. Wie in dem vorstehend dargestellten Beispiel findet sich auch hier die Positiv-Ausprägung des Ownership-Kriteriums in Verbindung mit der Negativ-Ausprägung des Verbreiterungskriteriums.

Bei einer Bewertung der Chancen der Nachhaltigkeit als *niedrig* erlangen die nachhaltigkeitschwächenden Faktoren ein deutliches Übergewicht im Vergleich zu denen, die als nachhaltigkeitsfördernd (Faktoren bzw. Kriterien) angesehen werden können. Betrachtet man zunächst die Fälle von EHS mit indirektem Zielgruppenbezug, so ist in diesem Zusammenhang das Beispiel einer nichtstaatlichen Partnerorganisation sehr aussagekräftig, die es faktisch dem couragierten Einsatz der EH-Fachkraft zu verdanken hatte, dass sie eine selbst geschaffene Krisensituation als Organisation überlebte (FS 25). In der Folge verkörperte die EH-Fachkraft das institutionelle Gedächtnis der Organisation. Trotz verschiedener erfolgreicher Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung für die Mitarbeitenden der Partnerorganisation hat sie eine weiterhin so dominante Rolle, dass die Chancen der Nachhaltigkeit als „niedrig“ eingestuft werden müssen. Dieses Beispiel lässt sich sinnvoll mit einem anderen Fall verknüpfen, wobei es sich um einen der EH-Fälle mit überwiegend direktem Zielgruppenbezug handelt.

In diesem Beispiel einer nichtstaatlichen Partnerorganisation im Gesundheitsbereich wurde deutlich, dass ein Mangel an strategischer Orientierung verhinderte, dass begonnene Aktivitäten konsequent im Sinne von Nachhaltigkeitssicherung weiterverfolgt wurden. Stattdessen wurden von der EH-Fachkraft immer wieder neue Aktivitäten initiiert, die einen Teil der knappen Personal- und Finanzressourcen

banden und verhinderten, dass zumindest einige Aktivitätsbereiche den Punkt der nachhaltigen Entwicklung und Stärkung von Kapazitäten auf Zielgruppenebene erreichten (FS 10). Ein weiteres Beispiel von EHs mit überwiegend direktem Zielgruppenbezug belegt das Risiko, dass mit einem starken Engagement von EHs direkt auf Zielgruppenebene verbunden ist: Zielgruppen und deren Organisationen werden gestärkt, aber nicht bzw. nur in zu geringem Maße die Partnerorganisation, auf deren Unterstützung die Zielgruppen angewiesen sind: Bei einer NRO im Bereich der ländlichen Entwicklung hat die EH-Fachkraft über Trainingsmaßnahmen zur Entwicklung und Stärkung von Kompetenzen der Zielgruppen im Bereich Vermarktung beigetragen (FS 34). Die nachhaltige Umsetzung dieser Kompetenzen und die daraus resultierenden positiven Wirkungen für die Zielgruppen hängen aber von weiterer Unterstützung durch die Partnerorganisation ab, die bisher ausgeblieben ist.

Die im Rahmen der PO-Befragung interviewten Führungskräfte bewerteten die Nachhaltigkeit der durch die Unterstützung von EHs erreichten Wirkungen auf Zielgruppenebene als insgesamt „positiv“. Dabei ist zu berücksichtigen, dass von den 37 befragten Partnerorganisationen 25 direkt mit Zielgruppen arbeiteten. Über die Hälfte der Partnerorganisationen gab an, dass die eingesetzten EHs sehr intensiv mit Zielgruppen zusammengearbeitet hätten. Insofern bezieht sich diese Bewertung auf die EHs mit indirektem ebenso wie auf diejenigen mit überwiegend direktem Zielgruppenbezug. Allerdings sind auch diese Aussagen nicht im Sinne einer tatsächlich erreichten Nachhaltigkeit belastbar und können so wie diejenigen der Fallstudien eher als Chancen der Nachhaltigkeit bewertet werden.¹⁶⁹ Diese werden von den Partnerorganisationen als „hoch“ eingeschätzt, beinhalten jedoch den naheliegenden Bias von Organisationen, die zumeist nur Aussagen über positive Wirkungen auf Zielgruppenebene gemacht haben.

In einigen Fällen liegen Hinweise auf eine bereits eingetretene Nachhaltigkeit von Wirkungen vor, zu denen EHs mit indirektem Zielgruppenbezug beigetragen haben. Besonders aussagekräftig ist in diesem Zusammenhang das Beispiel einer NRO im Bereich der ländlichen Entwicklung, wo sich belegbare

Übertragungswirkungen von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren auf Zielgruppen beobachten lassen. Dieser Prozess wurde von dem/der EH, der/die insgesamt mit indirektem Zielgruppenbezug gearbeitet hat, intensiv gefördert, was gleichzeitig ein gutes Beispiel für den hohen Stellenwert des Wirkmechanismus „Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen“ darstellt (FS 27). Ein weiteres Beispiel dafür ist der EH-Platz in einem nichtstaatlichen Verband, der Dorfgemeinschaften dabei unterstützte, kommunale Planungswerkzeuge zu nutzen und die Ergebnisse von den Dorf- und Gemeinderäten einzufordern (s. Box 10).

Box 10: Beispiel für Nachhaltigkeit von Veränderungen auf Zielgruppenebene durch erfolgreiche Programmintegration (FS 1)

Wie EH-Plätze auf Zielgruppenebene nachhaltig Wirkungen erreichen können, lässt sich anhand des Beispiels eines EH-Platzes in einem nichtstaatlichen Verband zeigen, der Dorfgemeinschaften dabei unterstützte, kommunale Planungswerkzeuge zu nutzen und somit eigene Interessen gegenüber politischen Entscheidungsträgern auf Dorf- oder Gemeindeebene zu vertreten. Der/die EH, dessen/deren Vertrag zum Zeitpunkt der Untersuchung bereits seit 1 Jahr beendet war, hatte entscheidend dazu beigetragen, dass die Erkenntnisse eines gescheiterten Pilotversuchs für die Neukonzipierung der Zusammenarbeit mit der Zielgruppe genutzt wurden.

Im Anschluss daran wurden Vertreterinnen und Vertreter von Dorfgemeinschaften 1 Jahr lang begleitend in der Anwendung von gemeinschaftlichen Planungswerkzeugen und der Einbringung der Ergebnisse in den kommunalen Budgetplanungsprozess geschult. Dadurch konnten sie noch gut 1 Jahr nach Beendigung der Trainings nicht nur ihre Interessen gegenüber der Gemeinde besser artikulieren, sondern teilweise auch zur Aufdeckung von Missmanagement und Korruption auf Dorfebene beitragen. In den meisten Dörfern erreichten sie, dass die Gemeinde konkrete infrastrukturelle Projekte, wie den Bau von Schulen, durchführte.

¹⁶⁹ Bei 18 der 37 befragten Partnerorganisationen war kein/-e EH mehr vor Ort. 17 dieser Partnerorganisationen gaben an, dass die erzielten Veränderungen bei den Zielgruppen auch nach Beendigung des EH-Einsatzes in „hohem“ (10) bis „sehr hohem“ Maße (7) weiterbeständen.

Ein entscheidender Faktor für die hohe Nachhaltigkeit des EH-Platzes war seine Integration in ein Vorhaben der deutschen EZ. Dadurch konnten die Trainings in Kooperation mit dem EH-Platz in einer Gemeindeverwaltung durchgeführt werden. Gemeindemitarbeitende konnten somit auch nach Ende der Schulungen Vertreterinnen und Vertreter der Zielgruppen unterstützen. Diese Gruppen waren zum Untersuchungszeitpunkt nicht zuletzt wegen ihrer Erfolge und der Unterstützung der Gemeinde in den Dorfgemeinschaften gut institutionalisiert. Vielfach stand ihnen ein eigenes Versammlungsgebäude zur Verfügung, dessen Bau von der GIZ mitfinanziert wurde. Darüber hinaus hat die Vorgehensweise des nichtstaatlichen Verbandes als Best-Practice-Beispiel Eingang in Handreichungen des Vorhabens gefunden.

Durch die Programmintegration des EH-Platzes und die Kontakte des/der EH konnte die Partnerorganisation außerdem neue Finanzquellen erschließen. Diese trugen maßgeblich dazu bei, dass die Partnerorganisation nach dem Weggang des/der EH das Schulungsprogramm weiterhin im Auftrag anderer Finanzierungsorganisationen anwenden konnte.

2.5.3 Förderliche und hemmende Faktoren für die Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen des Einsatzes von EHs

In diesem Kapitel sollen die förderlichen und hemmenden Faktoren für die Nachhaltigkeit der durch den Einsatz von EHs erreichten Wirkungen dargestellt und analysiert werden. Dabei sind diese Faktoren, aufbauend auf den im vorstehenden Kapitel gemachten Ausführungen, als förderlich oder hemmend in Bezug auf die Chancen für Nachhaltigkeit im o. g. Sinne zu verstehen.¹⁷⁰ Dabei wird hier nicht zwischen von EHs beeinflussbaren und nichtbeeinflussbaren Faktoren unterschieden. Für die einzelnen Faktoren sollen Hinweise gegeben werden, welchen Stellenwert sie bei den untersuchten Fällen hatten.¹⁷¹

Die **förderlichen** Faktoren präsentieren sich wie folgt:

Keine der förderlichen Faktoren sind **sehr häufig** festgestellt worden. Die Nähe der Partnerorganisationen zu den Zielgruppen im Sinne von Endbegünstigten spielte **häufig** eine besondere Rolle ebenso wie die Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der EHs (s. Kapitel 2.6). Zudem hatten die Motivation und die Qualifikationen der Kolleginnen und Kollegen der EHs häufig eine entscheidende Bedeutung. Auch wenn diese nicht nur durch den/die EH und dessen/deren Input zur Kapazitätsentwicklung bzw. -stärkung beeinflusst wurden, können sie doch als Erfolgsindikator für die Wirksamkeit der Arbeit des/der EH angesehen werden. Hervorzuheben ist hier auch die vonseiten der Leitungsebene der Partnerorganisation geleistete Unterstützung, auf der die EHs bauen konnten. Dabei gilt, dass je mehr eine EH-Fachkraft die Unterstützung der Leitungsebene sicherstellen konnte – auch hier spielte der Aufbau von Vertrauen eine ganz entscheidende Rolle –, desto günstiger waren die Voraussetzungen für die Nachhaltigkeitssicherung.

Die institutionelle Stabilität der Partnerorganisation kam nur **teilweise** als förderlicher Faktor zum Tragen. Dies gilt auch für die Kontinuität der finanziellen Förderung von Partnerorganisationen durch Finanzgeber. Die Unterstützung der Partnerorganisationsleitung soll auch bei dieser Kategorie erwähnt werden; allerdings geht es hierbei um deren Rolle als Förderer von Innovation und Veränderung, was weniger häufig beobachtet wurde im Vergleich zu der o. g. generellen Unterstützung der Leitung der Partnerorganisation für den EH-Einsatz. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch der Wissenstransfer an die Zielgruppen, der von den befragten Leitungspersonen in Partnerorganisationen besonders betont wurde. In diesem Faktor findet die mehr oder weniger erfolgreiche Arbeit der EHs ihren Niederschlag, die Partnerorganisationen dazu zu befähigen, ihre Aufgaben für die Zielgruppen besser erfüllen zu können. Schließlich wurde die Kontinuität von EH-Einsätzen als förderlicher Faktor betont, wobei sowohl in Bolivien wie auch in Nicaragua deutlich wurde, dass dies gerade auch für EHs mit Programmanbindung gilt.

Nur **selten** kam eine innovations- und veränderungsfreundliche Organisationskultur als förderlicher Faktor zum Tragen. Dies

¹⁷⁰ Auch wenn diese Faktoren in der Ausgangssituation gegeben gewesen sein mögen, sind sie doch in den allermeisten Fällen durch den Einsatz von EHs beeinflusst worden. So mag z. B. die Unterstützung durch die Leitung von der Partnerorganisation nicht von Anfang an in hinreichendem Maße gegeben gewesen sein. Wenn EHs sich aber mehr und mehr Unterstützung durch die Leitung der Partnerorganisation erarbeiten konnten, dann ergibt sich daraus ein wesentlicher förderlicher Faktor im Sinne der Nachhaltigkeitssicherung.

¹⁷¹ Dabei soll zwischen vier Kategorien unterschieden werden, wobei nur zahlenmäßige Näherungswerte angegeben werden: „sehr häufig“ (etwa vier Fünftel der Fälle), „häufig“ (etwa die Hälfte der Fälle), „teilweise“ (etwa ein Drittel der untersuchten Fälle) und „selten“ (weniger als ein Zehntel der untersuchten Fälle).

verweist darauf, dass EHs durch ihre Einsätze Impulse für Veränderung und Innovation setzen konnten, dass diese aber trotz entsprechender Unterstützung durch die Leitung der Partnerorganisation nicht zu einem grundsätzlichen Wandel der Organisationskultur führten bzw. nicht genügend plausible Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass dieser eintreten wird. Gleichzeitig macht dieser Befund auch deutlich, wie sehr der/die EH sich in seiner/ihrer Arbeit als „Change Agent“ begreifen sollte.

Die **hemmenden** Faktoren präsentieren sich wie folgt: Personalfuktuation wurde **sehr häufig** als hemmender Faktor erwähnt. Dies konnte sich auf den Counterpart beziehen, auf das Leitungspersonal der Partnerorganisation, aber auch auf andere relevante Mitarbeitende der EHs. Dies führte teilweise zu der unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten kritischen Konstellation, dass mit Unterstützung der EHs qualifizierte Kolleginnen und Kollegen die Partnerorganisation verließen, sodass die Kapazitätsentwicklung mit neuen Kolleginnen und Kollegen quasi wieder von vorne begann.

Eine schwache finanzielle Ausstattung der Partnerorganisation in Verbindung mit starker finanzieller Abhängigkeit von externen Finanzierungsinstitutionen erwies sich **häufig** als hemmender Faktor, weil bestimmte Funktionen, die der/die EH sicherstellte, nicht übernommen und weitergeführt wurden. Dies hing teilweise auch damit zusammen, dass Partnerorganisationen ihre Personalressourcen auf Kosten der Nachhaltigkeitssicherung für den EH-Platz für ein anderes geberfinanziertes Projekt einsetzten. Hierarchisches Denken auf Leitungsebene spielte in diesem Zusammenhang ebenfalls eine wichtige Rolle, weil es nicht zuletzt die nachhaltige Nutzung von Gemeinsamen Erfahrungswissen behinderte. Die befragten Partnerorganisationen verwiesen zudem auf politische Veränderungen, die sich häufig hemmend auf die Nachhaltigkeitssicherung des EH-Einsatzes (POB) auswirken können.

Geringe organisatorische und institutionelle Stabilität bei der Partnerorganisation wurde **teilweise** als hemmender Faktor genannt. Dabei kommen wiederum unterschiedliche Faktoren ins Spiel, die diese geringe Stabilität bedingten, z. B. Ressourcenknappheit, grundsätzliche Strategie- und Managementchwächen oder interne Konflikte. Teilweise erwies sich auch der begrenzte Wirkungskreis eines/einer EH als hemmender Faktor.

Diese Konstellation war dann gegeben, wenn EH-Fachkräfte sich auf die Kapazitätsstärkung von Mitarbeitenden fokussierten, ohne jedoch strukturelle Aspekte im Sinne von Organisation und Zusammenarbeit zu beeinflussen (s. Kapitel 2.5.1).

Es gibt die **seltene Konstellation**, dass ein EH bzw. eine EH eine so dominante Rolle in der Partnerorganisation hat, dass sich damit ein erhebliches Nachhaltigkeitsrisiko verbindet (s. Kapitel 2.5.2).

2.5.4 Fazit

Auf Grundlage der Evaluierungsergebnisse wird der Beitrag von EHs zu einer nachhaltigen institutionellen Stärkung insgesamt als „moderat“ bewertet, da nur bei einer begrenzten Zahl von Fällen eine diesbezüglich hohe Wirksamkeit festgestellt werden konnte. Die Fallstudien zeigen aber auch, dass es in einer ganzen Reihe von Fällen gelungen ist, im Rahmen von EH-Einsätzen strukturelle Veränderungen in Teilbereichen von Organisationen zu verankern, so bei der Organisationsentwicklung, dem Aufbau von M&E- bzw. Wissensmanagementsystemen und der Stärkung von Netzwerkbezügen der Partnerorganisation. Dabei zeigte sich, dass der Aufbau funktionsfähiger Prozesse und Strukturen nur gelingen kann, wenn Leitung und Mitarbeitende der Partnerorganisation ihr Erfahrungswissen in Veränderungsprozesse einbringen und ein hohes Maß an Ownership für die angestrebten Veränderungen übernehmen.

Das in der nachhaltigen institutionellen Stärkung durch EH-Beiträge Erreichte gründete sich auf Arbeiten von EHs zur Verbesserung der internen Zusammenarbeit, die insgesamt als „moderat“ bis „hoch“ bewertet werden, da in knapp der Hälfte der in den Fallstudien untersuchten EH-Plätze diesbezüglich wirksame Beiträge konstatiert werden können.

Neben einer verbesserten internen Zusammenarbeit in Verbindung mit der Nutzung Gemeinsamen Erfahrungswissens trugen v. a. stabile und umfassende Netzwerkbezüge zu einer institutionellen Stärkung von Partnerorganisationen bei. In etwa der Hälfte der untersuchten Fälle haben EHs wirksame Beiträge zum Aufbau oder der Weiterentwicklung von Netzwerkbeziehungen der Partnerorganisationen geleistet, wovon ca. ein Drittel sogar als „hochwirksam“ bewertet werden kann.

EHS, die in staatliche Programme deutscher EZ eingebunden waren, hatten im Vergleich zu EHS ohne Programmeinbindung grundsätzlich eine bessere Ausgangssituation und damit ein höheres Potential, um zur Vernetzung von Partnerorganisationen beizutragen, da durch die Programme eine synergiefördernde Zusammenarbeit und Abstimmung der Partnerorganisation mit anderen Kooperationspartnern vorgegeben war. Dabei muss als limitierender Faktor berücksichtigt werden, dass Vernetzung v. a. einer programmgeleiteten Implementierungslogik folgt. Dadurch werden die Chancen der jeweiligen Partnerorganisation, nachhaltige Netzwerkbeziehungen zu entwickeln, stark eingeschränkt

Für die Nachhaltigkeitssicherung erwies es sich als entscheidend, inwieweit Phasing-out-Strategien von Trägern des ED und Partnerorganisationen rechtzeitig vereinbart wurden.

Die Ergebnisse der Fallstudien sowie der Befragung der Partnerorganisationen belegen, dass EHS mit indirektem Zielgruppenbezug im Vergleich zu den EHS mit überwiegend direktem Zielgruppenbezug als wirksamer angesehen werden können. Entscheidend in diesem Zusammenhang ist, dass die erstgenannten EHS in stärkerem Maße zur Befähigung der Partnerorganisationen beigetragen haben, die dadurch die Zielgruppen in der Nachhaltigkeitssicherung der erzielten Wirkungen unterstützen können. In einigen Fällen liegen Hinweise auf eine bereits eingetretene Nachhaltigkeit von Wirkungen auf Zielgruppenebene vor, zu denen EHS mit indirektem Zielgruppenbezug beigetragen haben.

In der folgenden Abbildung werden die Bewertungen in Bezug auf die Dauerhaftigkeit der durch die Beiträge von EHS erreichten Wirkungen abschließend im Überblick dargestellt.

Abbildung 18 : Übersicht der Bewertungen des Kriteriums „Nachhaltigkeit“



2.6 Bedingungsgefüge der Wirksamkeit von EHS

In den vorangegangenen Kapiteln, die sich mit der Wirksamkeit von EHS entlang der OECD-DAC-Kriterien auseinandersetzen, sind förderliche und hemmende Faktoren der Wirksamkeit von EHS bereits abgebildet worden. In diesem Kapitel werden sie systematisch und synthetisch aufgearbeitet und dargestellt. Ziel ist es, allgemeingültige Kombinationen von Faktoren zu identifizieren, die als Bedingungen der Effektivität und Nachhaltigkeit fungieren. Als Bedingungen werden dabei

jene förderlichen oder hinderlichen Faktoren verstanden, die in jedem der untersuchten Fälle zur Wirksamkeit bzw. Nachhaltigkeit beigetragen haben und in diesem Sinne generalisierbar sowie gültig für alle EH-Plätze sind, die einer ähnlichen Einsatz- und Wirkungslogik unterliegen.

In der Folge werden also auf Basis der Fallstudienresultate hinreichende und notwendige Bedingungen sowie zusätzliche Faktoren dargestellt. **Hinreichend** sind Bedingungen dann, wenn sie in jedem Fall, in dem sie präsent sind, zur Wirkung

beitragen haben. Sobald eine hinreichende Bedingung in einer Fallstudie eintritt, muss auch die Wirkung eintreten. Ein wirksamer Fall kann aber auch eintreten, ohne dass diese hinreichende Bedingung vorliegt; die Wirkung kann durch andere Bedingungen und/oder zusätzliche Faktoren hervorgerufen werden. **Notwendige** Bedingungen treten dagegen in jedem wirksamen Fall auf. Es ist also nicht möglich, dass in einem wirksamen Fall die entsprechende Bedingung nicht vorliegt. Allerdings kann die entsprechende Bedingung durchaus auch in nichtwirksamen Fällen vorliegen; es müssen also noch weitere Faktoren vorhanden sein, damit Wirksamkeit eintritt. Faktoren, die sich in den Fallstudien häufig als förderlich oder hinderlich herausgestellt haben, aber weder hinreichend noch notwendig sind, werden außerdem zusätzlich abgebildet.¹⁷²

Entsprechend der Wirkungslogik von EHs werden Bedingungen für die beiden Wirkungsebenen Outcome 1a und 1b getrennt voneinander erarbeitet. Bedingungen für die Outcome-Ebene 1a erklären die Nutzung von Gemeinsamen Erfahrungswissen und die Verbesserung der Aufgabenerfüllung der Partnerorganisation für ihre Zielgruppe. Diese Bedingungen werden im ersten Unterkapitel dargestellt. Zusätzlich dazu werden Vorbedingungen für die Institutionalisierung von Veränderungen innerhalb der Partnerorganisation erarbeitet, wie sie durch Wirkungen auf der Ebene 1b abgebildet werden.

Um Bedingungen für die Wirksamkeit entsprechend dem ersten Wirkungsstrang zu identifizieren, wurden nur jene Fälle aufgenommen, die als „hochwirksam“ eingestuft wurden (s. Kapitel 2.2). Als „moderat“ oder „gering“ bewertete Fälle wurden zu Falsifikationszwecken herangezogen. Bedingungen für die Nachhaltigkeit entsprechend dem zweiten Wirkungsstrang wurden mittels jener Fälle erarbeitet, deren Nachhaltigkeit als „hoch“ oder „moderat“ eingestuft waren, da in Fällen mit

moderater Nachhaltigkeit zumindest in Teilen der Partnerorganisation Veränderungen von dauerhafter Natur waren (s. Kapitel 2.5). Grundvoraussetzung für die Aufnahme eines Falls war, dass die Plätze der Wirkungslogik von EHs entsprechen. So wurden die wenigen Fälle, in denen dies nur eingeschränkt zutraf (wenn bspw. mehrere Partnerorganisationen beraten wurden), als Ausnahmen von der Formulierung von Bedingungen ausgeschlossen.

Grundsätzlich gilt, dass die unten aufgeführten Bedingungen zu unterschiedlichen Graden vorliegen können. Wenn in der Folge bspw. von der Übereinstimmung der Ziele des EH-Einsatzes mit dem Bedarf der Partnerorganisation gesprochen wird, kann es durchaus sein, dass diese sich nur partiell entsprechen. Dabei gilt, je höher der Grad der Übereinstimmung, desto stärker ist ihr Einfluss auf die Wirksamkeit von EHs. Nur bei wenigen Bedingungen liegen lediglich zwei Ausprägungen vor – die An- oder Abwesenheit von Counterparts ist ein Beispiel dafür.

2.6.1 Bedingungen des Gemeinsamen Erfahrungswissens und der erhöhten Effektivität der Partnerorganisation

Faktoren, die in Kapitel 2.2 als förderlich oder hinderlich für die Entstehung und Nutzung von Gemeinsamen Erfahrungswissen identifiziert wurden, werden in der Folge hinsichtlich ihrer fallübergreifenden Bedeutung untersucht und in der folgenden Tabelle dargestellt. In einem optimalen Fall liegen sämtliche hinreichende Bedingungen vor, und sie sind somit konstitutiv für die Wirksamkeit von EHs. Wie oben beschrieben, müssen in Realkonstellationen allerdings nicht immer alle hinreichenden Bedingungen gleichermaßen vorhanden sein, um Wirkungen hervorzurufen. Hinreichende Bedingungen, die nur schwach ausgeprägt sind, können durch andere hinreichende Bedingungen, die in starker Ausprägung vorliegen, ausgeglichen werden. Die Kombinationen werden in der Folge dargestellt.

¹⁷² Eine ausführliche Einführung in unterschiedliche Bedingungsarten findet sich in u. a. in Schneider und Wagemann (2007).

Tabelle 1: Hinreichende, notwendige Bedingungen und zusätzliche Faktoren für die Wirksamkeit von EHs hinsichtlich der erhöhten Effektivität der Aufgabenerfüllung der Partnerorganisation

	Hinreichende Bedingungelemente	Notwendige Bedingungelemente	Zusätzliche förderliche Faktoren
Rahmenbedingungen Partnerorganisation	<ul style="list-style-type: none"> Leitung der Partnerorganisation verfügt über Veränderungsbereitschaft Flexibilität der Partnerorganisation 	<ul style="list-style-type: none"> Ziele des EH-Platzes entsprechen dem Bedarf der Partnerorganisation 	<ul style="list-style-type: none"> Längerfristige Partnerschaft zwischen dem Träger des ED und der Partnerorganisation Vorhandensein von einem oder mehreren Counterparts Verständnis der Rolle und der Aufgaben von EHs
Rahmenbedingungen Träger des ED	<ul style="list-style-type: none"> Beteiligung der Partnerorganisation an der Projektplatzprüfung Flexibilität des Trägers des ED 		<ul style="list-style-type: none"> Kontinuierliche Begleitung des EH-Einsatzes und Kommunikation zwischen dem Träger des ED und der Partnerorganisation
EH-Profil und -Aktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> Beratungsverständnis und arbeitsrelevante Vorerfahrungen von dessen Anwendung (dies umfasst soziale und kommunikative Kompetenzen, Lern- und Reflexionsfähigkeit und normative Grundhaltung) Flexibilität von EHs 	<ul style="list-style-type: none"> Fachliche Expertise und Professionalität Beratende Aktivitäten 	<ul style="list-style-type: none"> Verbindung von beratender und operativer Tätigkeit
Mechanismen	<ul style="list-style-type: none"> Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen Ownership Empowerment 	<ul style="list-style-type: none"> Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen¹⁷³ Ownership Vertrauen Empowerment Produktive Fremdheit 	

Rahmenbedingungen, die Partnerorganisation und Träger des ED bereits im Zuge der Konzipierung des EH-Platzes herstellen, bedingen die Wirksamkeit von EH-Plätzen in nahezu allen Fällen hinreichend. Ist die entsprechende Veränderungsbereitschaft innerhalb der Partnerorganisation bereits vor Beginn der EH-Tätigkeit vorhanden, so ist es für EHs anschließend leichter, Gemeinsames Erfahrungswissen zu generieren.

Eine hohe Veränderungsbereitschaft leistete in allen Fällen einen Beitrag zur hohen Effektivität. Außerdem ist die Übereinstimmung der Ziele des EH-Einsatzes mit dem Bedarf der Partnerorganisation notwendig für die effektive Arbeit von EHs. In allen untersuchten Fällen, in denen EHs zu einem hohen Maße zur Stärkung der Effektivität der Partnerorganisation beigetragen haben, entsprachen die Ziele des EH-Platzes dem Bedarf der Partnerorganisation.

Ownership, als einer der zentralen Wirkmechanismen, war in jenen Fällen besonders stark ausgeprägt, bei denen die Kompetenzen und Fähigkeiten der ausgewählten EHs dem Bedarf

der Partnerorganisation entsprachen. Die partnerschaftliche Konzipierung und Prüfung von EH-Plätzen bildete außerdem oft die Basis für einen Vertrauensvorschluss gegenüber EHs; das erleichterte ihnen nach ihrer Ankunft den Aufbau vertrauensvoller Arbeitsbeziehungen. Dies konnte durch eine bereits bestehende längerfristige Partnerschaft zwischen der Partnerorganisation und dem Träger des ED weiter verstärkt werden. Bereits vor Beginn des EH-Einsatzes sollte außerdem in der Partnerorganisation ein klares Verständnis von der Rolle von EHs sowie der Möglichkeiten und Grenzen ihrer Arbeitsweise vorhanden sein. Dadurch kann vor Ankunft von EHs eine positive und realistische Einstellung gegenüber EHs und der EH-spezifischen Beratungsleistung geschaffen werden.

Fälle, in denen diese Rahmenbedingungen vorlagen, waren nur dann hochwirksam, wenn EHs das entsprechende Profil aufwiesen, um diese Rahmenbedingungen nutzen zu können. Hierbei waren ihre fachliche Expertise und ein Beratungsverständnis, das auf Partnerschaftlichkeit basierte, sowie Vorerfahrungen in der Anwendung besonders bedeutsam. Die

¹⁷³ Bedingungen können sowohl hinreichend als auch notwendig sein. In allen Fällen, in denen eine solche Bedingung auftritt, ist die Wirksamkeit gegeben, und in allen wirksamen Fällen liegt die entsprechende Bedingung vor. Damit trägt sie immer dazu bei, dass Wirksamkeit entsteht und in jedem wirksamen Fall liegt die Bedingung vor; ist sie abwesend, kann auch keine Wirksamkeit vorliegen.

fachliche Expertise und Professionalität von EHs, die in nahezu allen hochwirksamen Fällen vorhanden war, ist eine notwendige Bedingung für ihre Wirksamkeit.

Zentrales Element der hinreichenden Bedingungen ist das Beratungsverständnis, das sich, wie oben bereits dargestellt, aus den sozialen und kommunikativen Kompetenzen, der Lern- und Reflexionsfähigkeit sowie der Gemeinwohlorientierung der EHs speist und sich in der Partnerschaftlichkeit des Arbeitens der EHs mit Kolleginnen und Kollegen in der Partnerorganisation äußert. Um das Beratungsverständnis anwenden zu können, ist es notwendig, dass EHs zumindest teilweise Beratungsaufgaben wahrnehmen, also nicht ausschließlich operativ oder ausbildend tätig sind. In allen untersuchten hochwirksamen Fällen verfügten EHs, die ein ausgeprägtes Beratungsverständnis in diesem Sinne aufwiesen, mindestens über moderate arbeitsrelevante Vorerfahrungen. Diese sind an sich nicht hinreichend für eine hohe Wirksamkeit der EHs. Nur in Kombination mit dem Beratungsverständnis sind Personen mit Vorerfahrungen hochwirksam.

Die beschriebenen Rahmenbedingungen, die von Partnerorganisation und Träger beeinflusst werden, und das EH-Profil bedingen gemeinsam die Basis für die Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen und in der Folge die erhöhte Effektivität der Partnerorganisation. Allerdings können die einzelnen Bedingungen unterschiedlich stark ausgeprägt sein. So können bspw. bei sehr hoher Veränderungsbereitschaft der Partnerorganisation auch EHs, deren Beratungsverständnis nur moderat ausgeprägt ist und die nur über wenige Vorerfahrungen verfügen, hochwirksam sein. Grundsätzlich kann also bereits mit der Auswahl der Partnerorganisation und der Aufsetzung des EH-Platzes der Grundstein für Ownership innerhalb der Partnerorganisation gelegt werden.

Umgekehrt können in einer Partnerorganisation, deren Veränderungsbereitschaft eingeschränkt ist, EHs dann hochwirksam sein, wenn sie über ein sehr stark ausgeprägtes Beratungsverständnis und viele EH-relevante Vorerfahrungen verfügen. Dazu ist aber die entsprechende Flexibilität vonseiten des Trägers, der/des EH und der Partnerorganisation vonnöten, um ggf. Ziele so neu zu justieren, dass der Bedarf der Partnerorganisation zumindest teilweise gedeckt und

somit Veränderungsbereitschaft in ihr hergestellt wird. In diesen Situationen, in denen auch der Vertrauensvorschuss für EHs nur eingeschränkt besteht, können EHs auch durch die erfolgreiche Übernahme von operativen Tätigkeiten in Verbindung mit beratenden Aktivitäten zum Aufbau und zur Weiterentwicklung von Vertrauen beitragen.

Diese unterschiedlichen Kombinationen von Bedingungen lösen die Mechanismen „Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen“, „Vertrauen“ und „Ownership“ aus. Im Zuge des EH-Einsatzes muss die Ownership der Mitarbeitenden der Partnerorganisation für die Ziele des EH-Einsatzes und das Vertrauen in den/die EH weiterentwickelt werden. Förderlich dafür ist das Vorhandensein eines oder mehrerer Counterparts, der oder die das Gemeinsame Erfahrungswissen in die Partnerorganisation hineintragen können. Ownership und Vertrauen tragen außerdem dazu bei, dass EH und Counterpart gemeinsam das Wissen an lokale Gegebenheiten anpassen und weiterentwickeln. So entsteht Gemeinsames Erfahrungswissen, das in der Folge genutzt wird. Empowerment und produktive Fremdheit sind ebenfalls notwendig für die Wirksamkeit von EHs, allerdings sind sie nicht hinreichend.

Bei formal und inhaltlich integrierten EH-Plätzen war die Übereinstimmung der Ziele des Einsatzes mit dem Bedarf der Partnerorganisation öfter eingeschränkt, da sich in einer Vielzahl der untersuchten Fälle die Ziele des EH-Einsatzes oft an der Implementierung von nationalen Strategien oder Werkzeugen orientierten. Die Ausrichtung primär am Bedarf der Partnerorganisation war folglich insbesondere bei integrierten EH-Plätzen eine Herausforderung, der in wirksamen Fällen v. a. durch eine intensive und partnerschaftliche Vorgehensweise bei der EH-Platzprüfung begegnet wurde. Die ausreichende Beteiligung der Partnerorganisation an der Projektplatzprüfung bedingt bei nichtintegrierten wie integrierten EH-Plätzen die Wirksamkeit, allerdings bestanden dafür bei integrierten EH-Plätzen ungleich ungünstigere Rahmenbedingungen, da die Flexibilität, um auf die Bedarfe der Partnerorganisationen einzugehen, sowohl bei EHs als auch bei dem Träger einschränkt war. Bei programmintegrierten Plätzen war es außerdem eher bedeutsam, dass innerhalb der Partnerorganisation vorab eine klare Vorstellung über die Art der Beratungsleistung und ihre Grenzen vorherrschte.

Während des EH-Einsatzes ist ein kontinuierlicher und partnerschaftlicher Austausch zwischen dem Programm und der Partnerorganisation, der nicht nur über den jeweiligen/die jeweilige EH erfolgt, für die Wirksamkeit von EHs förderlich. Dies geht auf den Befund zurück, dass EHs vielfach die Konflikte, die sich aus ihrer doppelten Rolle als Mitarbeitende der Partnerorganisation und des Programms ergaben, allein lösen mussten und so zwischen den unterschiedlichen Ansprüchen beider Seiten aufgerieben wurden. Die Wirksamkeit bei programmintegrierten EH-Plätzen konnte außerdem dadurch gefördert werden, dass innerhalb der Programme ein klares Verständnis über die besonderen Merkmale des Instruments „EH“ und seiner Wirkungsweise existierte. Wenn dies der Fall ist, können auch die höheren Wirkpotentiale von programmintegrierten EH-Plätzen verwirklicht werden.

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass **die Professionalität von EH hinsichtlich ihres Beratungsverständnisses den Kern der hinreichenden Bedingungen der Wirksamkeit von EH bildet.**

Das Beratungsverständnis kann aber nur dann greifen, wenn die Ziele des EH-Einsatzes dem Bedarf der Partnerorganisation, v. a. wie ihn ihre Leitung definiert, übereinstimmen und die entsprechende Veränderungsbereitschaft bei Mitarbeitenden und der Leitung der Partnerorganisation vorhanden ist. Die Kombination dieser Faktoren und die Mechanismen „Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen“, „Ownership“ und „Vertrauen“ waren in allen untersuchten Fällen hinreichend,

damit ein EH-Platz hoch effektiv dahingehend war, dass die Partnerorganisation die Aufgaben zur Unterstützung ihrer Zielgruppe besser erfüllte. Wirkungen können aber auch dann eintreten, wenn nicht alle Bedingungen in gleicher Ausprägung vorliegen, indem sie durch andere Bedingungen kompensiert werden. So können bspw. ungünstige Ausgangsbedingungen durch erfahrene und flexible EHs kompensiert werden, sodass trotzdem die Effektivität der Partnerorganisation erhöht werden kann.

2.6.2 Bedingungen nachhaltiger institutioneller Stärkung der Partnerorganisation

Die nachhaltige institutionelle Stärkung der Partnerorganisation baut auf der Verbesserung der internen Zusammenarbeit der Partnerorganisation sowie dem Entstehen und der Nutzung des Gemeinsamen Erfahrungswissens der unmittelbaren EH-Kolleginnen und Kollegen auf. Die oben dargestellten Bedingungen sind somit auch für die nachhaltige Stärkung der Partnerorganisation konstitutiv. Darüber hinaus müssen für die Institutionalisierung von Veränderungen in der Partnerorganisation aber zusätzliche Faktoren vorhanden sein. In der folgenden Tabelle sind diese hinreichenden und notwendigen Voraussetzungen sowie die zusätzlichen förderlichen Faktoren abgebildet. Entsprechend der Bewertung der Nachhaltigkeit von EH-Plätzen, wie sie im Kapitel 2.5 eingeführt wurde, liegt der Fokus hier auf denjenigen Bedingungen, die zu mindestens moderater Nachhaltigkeit geführt haben.

Tabelle 2: Hinreichende, notwendige oder zusätzliche Faktoren für Beiträge von EHs zur nachhaltigen institutionellen Stärkung der Partnerorganisation

	Hinreichende Bedingungelemente	Notwendige Bedingungelemente	Zusätzliche förderliche Faktoren
Rahmenbedingungen Partnerorganisation	<ul style="list-style-type: none"> Leitung der Partnerorganisation identifiziert sich mit Zielen des EH-Einsatzes und verfügt über Veränderungsbereitschaft Enger Kontakt des/der EH zur Leitungsebene der Partnerorganisation 	<ul style="list-style-type: none"> Finanzielle, personelle und organisationale Stabilität der Partnerorganisation 	<ul style="list-style-type: none"> Direkte Beratung der Leitungsebene der Partnerorganisation Phasing-out-Strategien
Rahmenbedingungen Träger des ED		<ul style="list-style-type: none"> Ausreichende Dauer des Einsatzes bzw. Sequenz des Einsatzes 	<ul style="list-style-type: none"> Phasing-out-Strategien
EH-Profil und -Aktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> Fokus der Aktivitäten auf Organisationsentwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> Gemeinsames Erfahrungswissen (Beratungsverständnis und arbeitsrelevante Vorerfahrungen seiner Anwendung) 	<ul style="list-style-type: none"> Netzwerkaktivitäten und Verbesserung der Vernetzung der Partnerorganisation
Mechanismen	<ul style="list-style-type: none"> Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen (bei einem erweiterten Kreis der Mitarbeiterschaft der Partnerorganisation) Ownership (von einem erweiterten Kreis der Mitarbeiterschaft der Partnerorganisation) Vertrauen (eines erweiterten Kreises der Mitarbeiterschaft der Partnerorganisation) 		<ul style="list-style-type: none"> Blick von außen (produktive Fremdheit) Empowerment von Mitarbeitenden der Partnerorganisation

Die Verbesserung der internen Zusammenarbeit ist einer der zentralen Bereiche, über die EHs zur institutionellen Stärkung der Partnerorganisation beitragen können. Vor allem bei EH-Plätzen, deren Ziele auf Organisationsentwicklung ausgerichtet waren, konnten Wirkungen in diesem Bereich festgestellt werden. In allen Fällen, in denen die Partnerorganisation insgesamt institutionell gestärkt wurde, war dieser inhaltliche Fokus vorhanden.

Die Institutionalisierung von Veränderungen eines weiteren Kreises von Mitarbeitenden innerhalb der Partnerorganisation bildet die Basis für die institutionelle Nachhaltigkeit. Im Zentrum der Bedingungen dafür steht die Identifikation eines größeren Kreises von Mitarbeitenden mit und die Unterstützung der Leitungsebene für die von EHs angestoßenen Veränderungen. In nahezu allen zumindest moderat nachhaltigen Fällen trug die Veränderungsbereitschaft zur Institutionalisierung von Veränderungen bei. Die Identifikation mit den Zielen des EH-Einsatzes war in jenen Fällen öfter vorhanden, in denen EHs die Leitungsebene der Partnerorganisation direkt berieten. In vielen Fällen reichte allerdings auch

ein enger Kontakt von EHs zur Leitung, um zumindest in Teilen nachhaltige Wirkungen zu erreichen.

Die Identifikation der Leistungsebene mit den Zielen des EH-Einsatzes steht in einem engen Zusammenhang mit ihrem Ownership und Vertrauen in die von EHs angestoßenen Veränderungen sowie dem Entstehen von Gemeinsamen Erfahrungswissen. Diese Mechanismen sind hinreichend für die Nachhaltigkeit – sind sie vorhanden, kann davon ausgegangen werden, dass Veränderungen zumindest in Teilen der Partnerorganisation Bestand haben werden. In allen Fällen, in denen institutionelle Veränderungen zumindest in Teilen nachhaltig waren, stand ausreichend Zeit für die Institutionalisierung zur Verfügung. Umgekehrt lässt sich zeigen, dass in den untersuchten Fällen Nachhaltigkeit von EHs mit Vertragslaufzeiten von weniger als 3 Jahren und ohne Sequenz nicht erreicht werden konnte. Eine den Zielen des EH-Platzes angemessene Dauer des EH-Einsatzes bzw. die Sequenz von EH-Plätzen ist dementsprechend notwendig, aber nicht hinreichend für die Nachhaltigkeit der Wirkungen des EH-Platzes.

Auch die kommunikative Kultur innerhalb der Partnerorganisation ist für die Institutionalisierung von Veränderungen bedeutsam; dabei erwies sich eine offene, transparente Kommunikation zwischen der Leitung und den Mitarbeitenden als förderlich. Hierarchische Strukturen der Entscheidungsfindung waren dagegen in einigen Fällen hinderlich für die Institutionalisierung von Veränderungen. Dies bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass EH-Plätze nur in Partnerorganisationen mit sehr hoher personeller und finanzieller Stabilität nachhaltig wirksam sein können – allerdings darf ein gewisser Grad an Stabilität nicht unterschritten werden. EHs können durchaus auch in weniger stabilen Partnerorganisationen erfolgreich sein, allerdings sind die Erfolgsbedingungen dieser EH-Plätze voraussetzungsvoller. Bereits in der Konzipierung und Prüfung des EH-Platzes müssen Ziele entsprechend den Fähigkeiten der Partnerorganisation angepasst und regelmäßig überprüft werden, um diese nicht zu überfordern. Ziele der EH-Einsätze müssen dann niederschwelliger angesetzt werden können und zusätzlich darauf ausgerichtet sein, die Schwächen der Partnerorganisation zu stärken. So können finanzschwache Partnerorganisationen bspw. gezielt durch Netzwerkaktivitäten von EHs gefördert werden.

Grundsätzlich ist erfolgreiche Netzwerkarbeit ein bedeutsamer, förderlicher Faktor für die Nachhaltigkeit von EH-Plätzen, der insbesondere bei schwach vernetzten Partnerorganisationen zum Tragen kommt. Allerdings bedingen Netzwerkaktivitäten von EHs nicht in allen Fällen automatisch eine Nachhaltigkeit von EHs. In einigen Fällen wurde Nachhaltigkeit trotz erfolgter Netzwerkbildung bspw. dadurch unterminiert, dass die Partnerorganisationen zu stark vom/von der jeweiligen EH abhängig waren oder EHs sich auf die direkte Zusammenarbeit mit der Zielgruppe konzentrierten und so Netzwerke direkt bei diesen etablierten.

Auch der Blick von außen, der die Verbesserung der internen Zusammenarbeit bedingt, ist nicht hinreichend für die Institutionalisierung dieser Veränderungen, aber ein zusätzlich förderlicher Faktor.

Die Nachhaltigkeit von integrierten Plätzen wurde vielfach dadurch unterminiert, dass kein Gemeinsames Erfahrungswissen

von EHs und Mitarbeitenden der Partnerorganisationen aufgebaut werden konnte. Wie oben bereits angemerkt wurde, ist das Entstehen von Gemeinsamem Erfahrungswissen häufig durch die erschwerten Rahmenbedingungen verhindert worden, was in der Folge auch die Nachhaltigkeit der Veränderungen innerhalb der Partnerorganisation negativ beeinflusste.

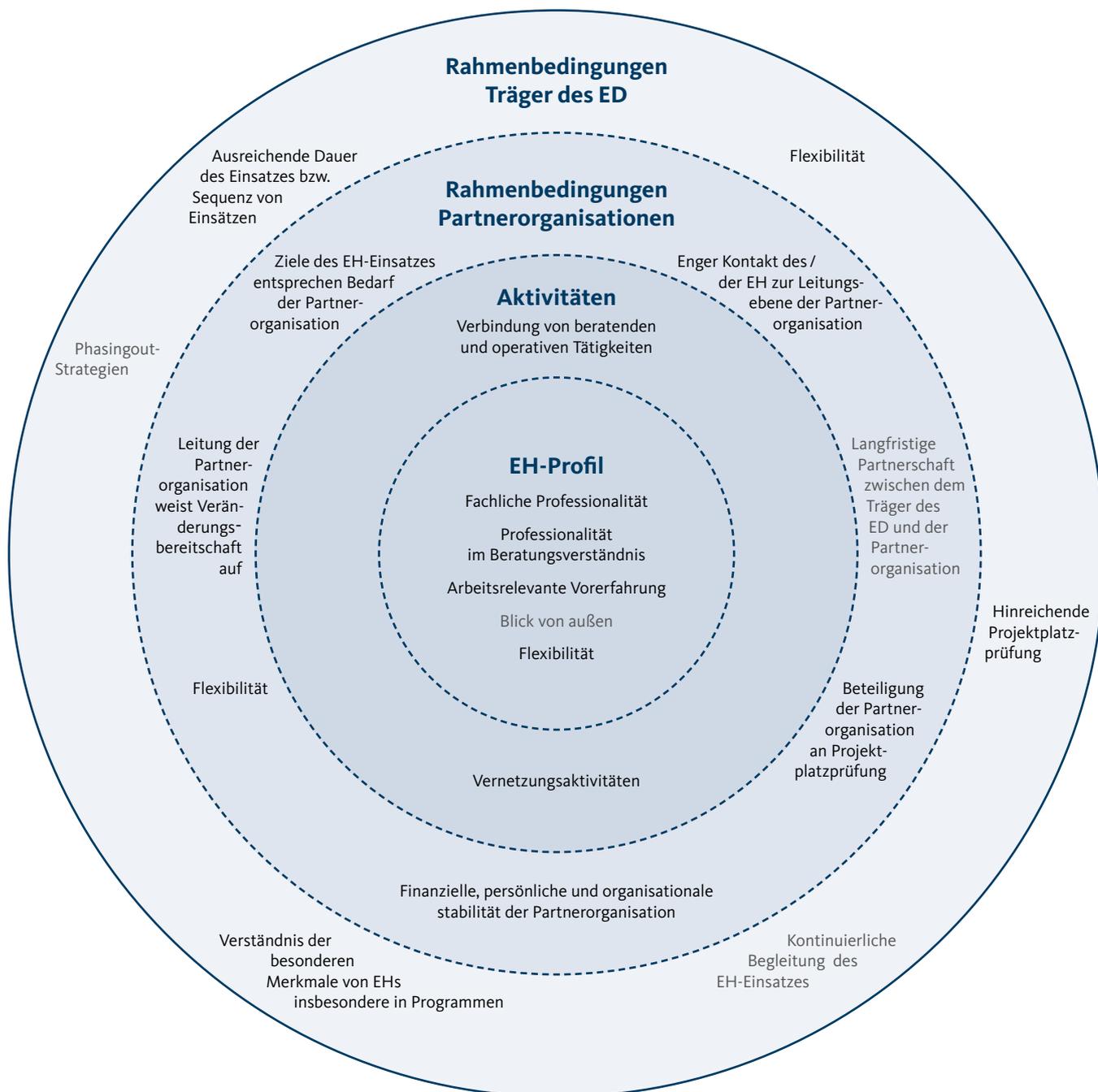
2.6.3 Fazit

Insgesamt betrachtet lassen sich die Bedingungen für Effektivität und Nachhaltigkeit von EH-Plätzen als Rahmenbedingungen auf der Ebene der Partnerorganisation und des Trägers des ED sowie der Aktivitäten und dem EH-Profil verorten.

Bereits im Zuge der Identifikation von Partnerorganisationen und der Konzipierung des EH-Platzes legen Träger und Partnerorganisation gemeinsam die Basis für die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von EH-Plätzen. Die gemeinsame Konzipierung des EH-Platzes und seine Prüfung bilden die Voraussetzung dafür, dass die Ziele des Platzes dem Bedarf der Partnerorganisation entsprechen und deren Leitung sich mit den Zielen des EH-Einsatzes identifiziert. Dadurch wird vorab Vertrauen für den EH-Einsatz geschaffen. Eine langfristige Partnerschaft zwischen dem Träger des ED und der Partnerorganisation kann dies verstärken.

Vor allem bei programmintegrierten EH-Plätzen kommt dem Bedarf der Partnerorganisation und der Veränderungsbereitschaft der Mitarbeitenden eine besondere Bedeutung zu, da hier zu den Zielvorstellungen des Trägers und der Partnerorganisation jene der Programme hinzutreten. Diese richten sich faktisch oft an der Implementierung von Maßnahmen aus. Hier verstärkt sich das Spannungsverhältnis zwischen den Interessen des Trägers und jenen der Partnerorganisation, und dieses kann nur durch ein partnerschaftliches Vorgehen bei der Konzipierung des Platzes aufgelöst werden. Voraussetzung dafür ist, dass alle relevanten Beteiligten über ein klares Verständnis der besonderen Merkmale und der Wirkungsweise des Instruments „EH“ verfügen. Dadurch kann auch gewährleistet werden, dass der doppelten Rolle von EHs als Mitarbeitenden der Partnerorganisation sowie der Programme begegnet wird.

Abbildung 19 : Bedingungsgefüge von EHs



Schwarz = hinreichende oder notwendige Bedingenselemente, Grau = zusätzliche Faktoren

Da die Dauer des Vertrags bzw. die Sequenz von EHs insbesondere für die Nachhaltigkeit von Veränderungen eine bedeutende Rolle spielt, ist die realistische Planung der Ziele notwendig. Dazu gehören neben einer möglichen Sequenzierung von EH-Plätzen bereits in der Konzeptionsphase auch Phasing-out-Strategien, durch die frühzeitig Wege aufgezeigt werden, wie die Ziele der EH-Plätze nachhaltig in der Partnerorganisation verankert werden können.

Die finanzielle, personelle oder organisationale (In)Stabilität der Partnerorganisation hat in vielen Fällen Nachhaltigkeit unterminiert. Dies bedeutet aber nicht, dass EHs nur in stabilen Partnerorganisationen nachhaltig sein können, da sie bspw. gezielt Netzwerke der Partnerorganisation zu

Finanzierungsinstitutionen stärken und somit die Stabilität der Partnerorganisation fördern können.

Die Vernetzung von Partnerorganisationen ist dabei nicht nur für sie selbst von Bedeutung, sondern kann auch dazu beitragen, dass Wirkungen, zu denen EHs beigetragen haben, eher breitenwirksam sind. Hierfür haben programmintegrierte EH-Plätze ein erhöhtes Potential.

Gleichzeitig bedingen die Rahmenbedingungen an sich nicht die Wirksamkeit von EHs. Vielmehr werden im Prozess der EH-Tätigkeit ausgehend vom Profil der EHs, von ihrem Beratungsverständnis und ihren Aktivitäten diese positiven Rahmenbedingen genutzt.

Abbildung 20 : Bedingungsgefüge eines EH-Dienstes





3.

BEWERTUNG DES INSTRUMENTENEINSATZES IN DEUTSCHLAND

EHs sollen entsprechend der Wirkungslogik nicht nur durch ihren Einsatz in einem Partnerland des globalen Südens zu sozialem, ökonomischem, kulturellem und politischem Wandel beitragen. Nach ihrer Rückkehr sollen sie ebenso in Deutschland wirken, und zwar als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren für entwicklungspolitische Prozesse und ein verbessertes Verständnis von globalen Zusammenhängen (s. dazu Kapitel 1.2 und 1.4). Grundlage dafür bildet die Annahme, dass EHs getreu dem Leitgedanken „Lernen und Helfen in Übersee“ ihr Wissen und ihre Erfahrungen in Partnerländern in unterschiedliche Formen von gesellschaftlichem Engagement in Deutschland einbringen und damit zu einem Einstellungswandel bezüglich globaler Zusammenhänge in der deutschen Gesellschaft beitragen (s. Abbildung 21). Wie bereits in Kapitel 1.2 beschrieben, wird dementsprechend erwartet, dass EHs in beiden Bereichen auch wirksam sind. Vor diesem Hintergrund wird im ersten Teil dieses Kapitels der Frage nachgegangen, ob die Anforderungen an das Engagement von Rückkehrerinnen und Rückkehrern realistisch sind.

Eine wichtige Voraussetzung für gesellschaftliches Engagement in Deutschland ist das Gelingen der beruflichen Reintegration. Die Vermittlung von EHs beruht auf der Annahme, dass ein zeitlich befristeter Einsatz die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtert. Erfahrungen mit diesem Schlüsselaspekt der Rückkehr werden im zweiten Teil dieses Kapitels dargestellt.

Die empirische Basis dieses Kapitels beruht auf der Onlinebefragung unter aktiven und ehemaligen EHs (s. Kapitel 1.3). Ein spezifischer Teil des Fragebogens war auf die Rückkehr und das gesellschaftliche Engagement in Deutschland zugeschnitten. Diesen beantworteten nur jene Befragten, die nach ihrem Vertragsende mehr als 1 Jahr in Deutschland lebten. Von den insgesamt 600 EHs, die an der Befragung teilnahmen, haben 53 % bzw. 315 Personen die Fragen zur Rückkehr beantwortet.¹⁷⁴ Auf Basis ihrer Antworten wurden die folgenden Auswertungen zum gesellschaftlichen Engagement und zur beruflichen Reintegration von zurückgekehrten EHs durchgeführt.

Abbildung 21 : Wirkungslogik für Rückkehrerinnen und Rückkehrer



Die Festlegung einer Mindestrückkehrdauer lag darin begründet, dass zurückgekehrte EHs mehrere Monate zur beruflichen und privaten Eingewöhnung benötigen.¹⁷⁵ Diese definitorische Engführung ermöglichte die Beschreibung einer in sich homogenen Gruppe, um das Problem zu umgehen, dass nicht alle Personen, deren EH-Vertrag endete, nach Deutschland in ihr altes und gewohntes Umfeld zurückkehren wollten. Zudem sind etwaige Erfahrungen und Wirkungen, die sich aus einem möglichen Engagement ergeben, ebenfalls erst nach einer

¹⁷⁴ S. dazu die ausführliche Populationsdefinition im Anhang 4.

¹⁷⁵ Insgesamt haben 7 EHs ohne deutsche Staatsbürgerschaft den Fragebogenteil zu beruflicher Reintegration und gesellschaftlichem Engagement in Deutschland bearbeitet. Weitere 7 Personen haben keine Angabe zu ihrer Nationalität gemacht. Da die Evaluierung die Rolle von Rückkehrerinnen und Rückkehrern in der deutschen Gesellschaft – unabhängig von deren tatsächlicher Staatsangehörigkeit – untersucht, wurden diese 14 Personen bei allen Auswertungen berücksichtigt.

Zeitspanne von mindestens 1 Jahr zu erwarten. Die definierte Gruppe von ehemaligen EHs bildete folglich den Kern jener Rückkehrerinnen und Rückkehrer, die den voluntaristischen Aspekt des ED am meisten verkörpern: Ihr faktischer Verbleib in Deutschland nach Vertragsende verweist darauf, dass sie dem temporären Charakter des ED am ehesten gerecht werden und somit auch über gesellschaftliches Engagement in Deutschland wirksam sein können.

3.1 Gesellschaftliches Engagement von Rückkehrerinnen und Rückkehrern

EHs sollen ihre Erfahrungen aus dem Partnerland nach ihrer Rückkehr in der deutschen Gesellschaft verbreiten (Multiplikationsannahme). Diese Rückvermittlung von Erfahrungen in die eigene Gesellschaft stellt eine Form gesellschaftlichen Engagements dar und lässt sich definieren als individuelles Handeln, das sich durch Freiwilligkeit, fehlende persönliche und materielle Gewinnabsicht sowie eine Ausrichtung auf das Gemeinwohl auszeichnet.¹⁷⁶

Die zentrale Annahme zur Multiplikationsfunktion von Rückkehrerinnen und Rückkehrern durch gesellschaftliches Engagement wurde durch die Untersuchung der folgenden Fragestellungen empirisch überprüft:

1. **Ausmaß und Formen des gesellschaftlichen Engagements:** Wie viele Rückkehrerinnen und Rückkehrer sind gesellschaftlich engagiert? In welcher Art engagieren sie sich gesellschaftlich? Was ist der organisatorische Rahmen und der zeitliche Umfang des Engagements?
2. **Motivation für gesellschaftliches Engagement:** Ist der Einsatz als EH ein anderer Ausdruck von bereits bestehendem gesellschaftlichem Engagement oder vielmehr ein Initialerlebnis? Übt die Tätigkeit als EH einen verstärkenden Einfluss für das gesellschaftliche Engagement in Deutschland aus?

3. **Hürden für gesellschaftliches Engagement:** Welche externen Faktoren werden von Rückkehrerinnen und Rückkehrern als Hindernisse und Herausforderungen für Engagement betrachtet?
4. **Selbsteinschätzungen der Wirksamkeit:** Wie wirksam beurteilen Rückkehrerinnen und Rückkehrer ihr eigenes gesellschaftliches Engagement?

3.1.1 Ausmaß und Formen des gesellschaftlichen Engagements

Obwohl es sich beim gesellschaftlichen Engagement von Rückkehrerinnen und Rückkehrern um einen bedeutsamen und in der jüngeren Vergangenheit durch den Leitbildprozess vermehrt betonten Wirkungsbereich von EHs handelt (s. dazu Kapitel 1.4), ist er bisher nur wenig empirisch untersucht worden. Um die Ergebnisse dieser Evaluierung verorten zu können, werden deshalb die folgenden Ergebnisse mit der diesbezüglich einzigen, aktuellen Untersuchung dazu (GIZ 2013)¹⁷⁷ abgeglichen und mit dem deutschlandweiten Freiwilligensurvey des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Gensicke und Geiss, 2010) verglichen.

Aus dem EH-Survey der vorliegenden Evaluierung geht hervor, dass sich der überwiegende Teil der befragten Rückkehrerinnen und Rückkehrer (88,25 %) zum Zeitpunkt der Befragung gesellschaftlich engagierte, und zwar mit mehreren Tätigkeiten (Mittelwert: 2,83) (vgl. Abbildung 22). Damit stützen die Befunde die GIZ-Studie, laut der 80 % der 750 Befragten in der **Vergangenheit oder aktuell** eine ehrenamtliche Tätigkeit ausgeübt haben. Anteilig war von diesen Personen zum Erhebungszeitpunkt immer noch rund die Hälfte (51 % von 613 Personen) ehrenamtlich tätig (GIZ, 2013c). Insofern sichern sich die Befunde aus beiden Untersuchungen wechselseitig ab.

Im Freiwilligensurvey wird der Anteil der bundesdeutschen Bevölkerung, der im dritten Sektor bzw. der Zivilgesellschaft (wie Vereinen oder öffentlichen Einrichtungen) im Jahr 2009 „teilnehmend aktiv“ war, auf 71 % beziffert (Gensicke und Geiss, 2010).¹⁷⁸

¹⁷⁶ Für den Zweck dieser Evaluierung wurde ein sehr weitreichender Begriff von „Engagement“ festgelegt, um auch Veränderungen im familiären oder beruflichen Umfeld von Rückkehrerinnen und Rückkehrern zu erfassen. Daher wurde in Abgrenzung zu anderen Definitionen von Engagement, die ein Stattfinden im öffentlichen Raum als konstitutives Kriterium haben, fallen gelassen (vgl. Blome und Priller, 2013).

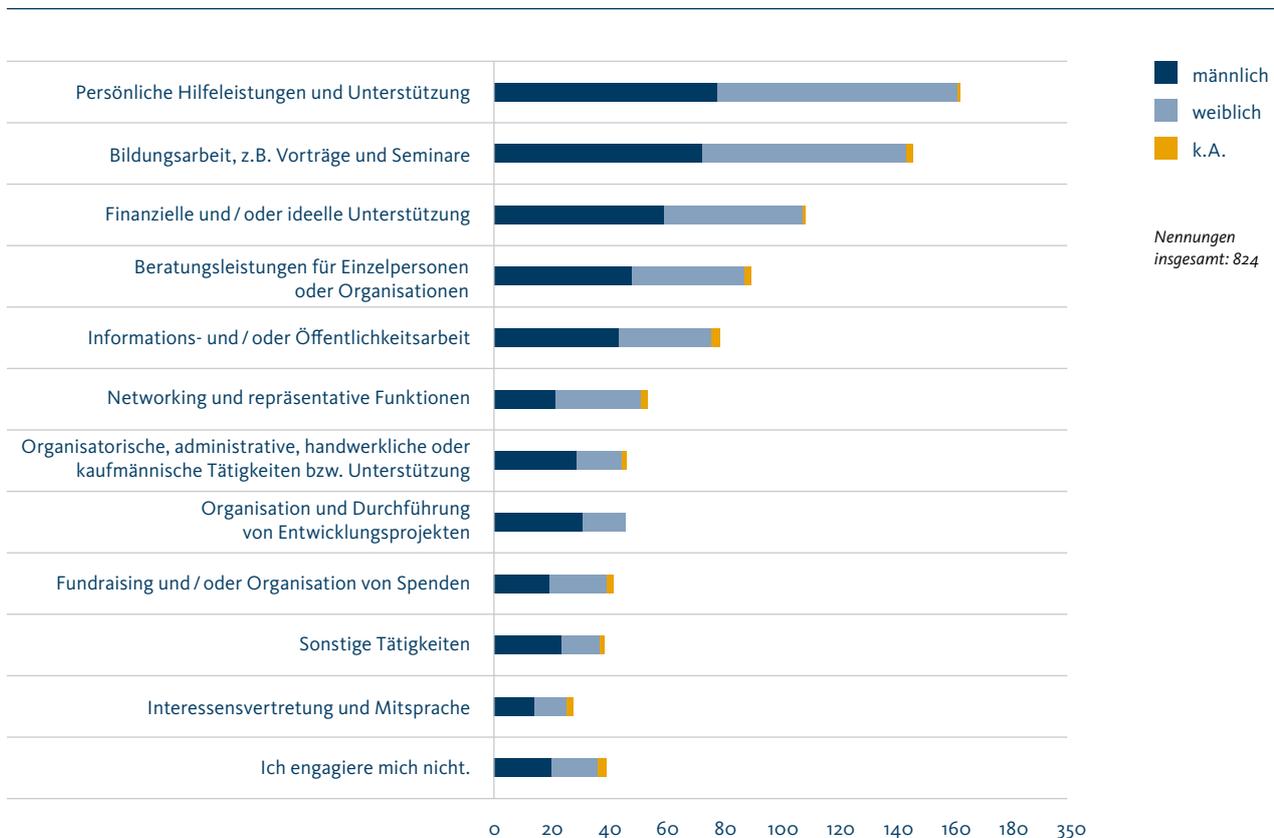
¹⁷⁷ Die Definition der Grundgesamtheit ist im Vergleich zur Befragung des DEval durch Einbezug anderer Entscheidungsarten und den exklusiven Fokus auf die ehemaligen EHs der GIZ nicht vollständig übertragbar. Ferner war das erfasste Engagement-Konzept enger definiert und an den Freiwilligensurvey (Gensicke und Geiss, 2010) angelehnt. Die Erhebung wurde als Onlinebefragung im Jahr 2013 durchgeführt. Die Gegenüberstellung zu dieser Studie ist als grober Tendenzabgleich zur Plausibilisierung der Ergebnisse zu werten.

¹⁷⁸ Der Freiwilligensurvey stellt auf die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse auf die bundesdeutsche Bevölkerung ab. Die Erhebung wurde telefonisch durchgeführt und richtete sich an alle Deutsch sprechenden Personen ab 14 Jahren in Festnetz-Telefonhaushalten. Das erfasste Engagement-Konzept war enger definiert als in der DEval-Befragung. Erhebungsjahr war 2009. Die Gegenüberstellung zu dieser Studie ist als grober Tendenzabgleich zur Plausibilisierung der Ergebnisse zu werten.

Der Anteil der sich darüber hinaus freiwillig Engagierenden wird für das gleiche Jahr auf 36 % geschätzt. Auch wenn aus dem Freiwilligensurvey keine Hochrechnungen auf eine „Engagementquote“ von entwicklungspolitisch engagierten

Personen möglich ist (Krimmer, 2013), legen diese Befunde dennoch nahe, dass Rückkehrerinnen und Rückkehrer ein Segment bilden, das sich in besonderem Maße gesellschaftlich engagiert.

Abbildung 22: Arten des gesellschaftlichen Engagements bei Rückkehrerinnen und Rückkehrern



Die Arten des gesellschaftlichen Engagements von Rückkehrerinnen und Rückkehrern werden in Abbildung 22 dargestellt. Die häufigsten Nennungen entfallen auf „persönliche Hilfeleistungen und Unterstützung“ (55 %), „Bildungsarbeit“ (49 %), „finanzielle und/oder ideelle Unterstützung“ (37 %), „Beratungsleistungen für Einzelpersonen oder Organisationen“ (30 %) sowie „Informations- und/oder Öffentlichkeitsarbeit“ (27 %). Unter den häufigsten Nennungen befinden sich somit Kerntätigkeiten von Multiplikatorinnen und Multiplikatoren.

Hinsichtlich des organisatorischen Rahmens setzen sich drei Formen von organisationsgebundenem Engagement durch die Häufigkeit ihrer Nennung ab: 48 % der Engagierten nannten

Vereine, gefolgt von Kirchen oder religiösen Vereinigungen (26 %) sowie Initiativen oder Projekten (24 %). Auffallend ist ferner, dass mit 37 % ein großer Anteil der Engagierten angibt, sich individuell und damit organisationsungebunden einzubringen. Im Vergleich zu einer ähnlichen Frage im Freiwilligensurvey lassen sich hier zwei Tendenzen feststellen (vgl. Gensicke und Geiss, 2010): (1) Die Nennungen der Rückkehrerinnen und Rückkehrer entsprechen weitestgehend dem Bundesdurchschnitt (z. B. hinsichtlich der Häufigkeit des Engagements in Vereinen) oder gehen darüber hinaus. (2) Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt wurden kirchennahe Organisationsformen von Rückkehrerinnen und Rückkehrern überdurchschnittlich häufig genannt.

Hinsichtlich des zeitlichen Umfangs des Engagements gab mit rund 45 % ein Großteil der Befragten an, kein regelmäßiges wöchentliches Zeitvolumen für ihren gesellschaftlichen Einsatz zu verwenden. Dadurch setzen sich Rückkehrerinnen und Rückkehrer stark von den Angaben der Befragten im Freiwilligensurvey von 2009 ab, von denen nur 6 % diesbezüglich kein festes wöchentliches Zeitvolumen nannten bzw. nennen konnten (Gensicke und Geiss, 2010). Somit bleibt für einen entscheidenden Anteil der Befragten im Unklaren, wie viel Zeit sie tatsächlich für ihr Engagement aufwenden. Insofern kann der Befund, dass Rückkehrerinnen und Rückkehrer im Vergleich zum Bundesdurchschnitt häufiger aktiv sind, hinsichtlich der aufgewendeten Zeit nicht bestätigt (aber auch nicht widerlegt) werden. Auch in der GIZ-Studie konnte sich ein maßgeblicher Anteil der Befragten (40 %) nicht auf ein festes wöchentliches Zeitvolumen festlegen, was insofern die Ergebnisse der DEval-Befragung in der Tendenz validiert (GIZ, 2013c).¹⁷⁹

In der Gesamtschau lässt sich aus den bisher dargestellten Ergebnissen der Onlinebefragung schließen, dass Rückkehrerinnen und Rückkehrer ein stark gemeinwohlorientiertes und engagiertes Gesellschaftssegment darstellen. Insofern bestätigen die dargestellten Befunde die Annahme, dass sie Multiplikatorinnen und Multiplikatoren sind.

3.1.2 Motivation für gesellschaftliches Engagement

Die mehrjährige Entsendung in ein Partnerland nach dem EhfG stellt zweifelslos einen sehr intensiven Zeitaufwand für das Gemeinwohl dar. Somit ist der Einsatz als EH bereits an sich eine Form gesellschaftlichen Engagements (vgl. Blome und Priller, 2013). Dies wirft die Frage auf, wie der Einsatz als EH in Bezug auf das gesellschaftliche Engagement von Rückkehrerinnen und Rückkehrern zu verorten ist: Ist er letztlich ein

anderer Ausdruck von bereits bestehendem gesellschaftlichem Engagement, das nun lediglich auf ein Partnerland ausgerichtet wird, oder handelt es sich vielmehr um ein diesbezügliches Initialerlebnis? Übt die Tätigkeit als EH darüber hinaus einen verstärkenden Einfluss darauf aus, sich in Deutschland gesellschaftlich einzubringen?

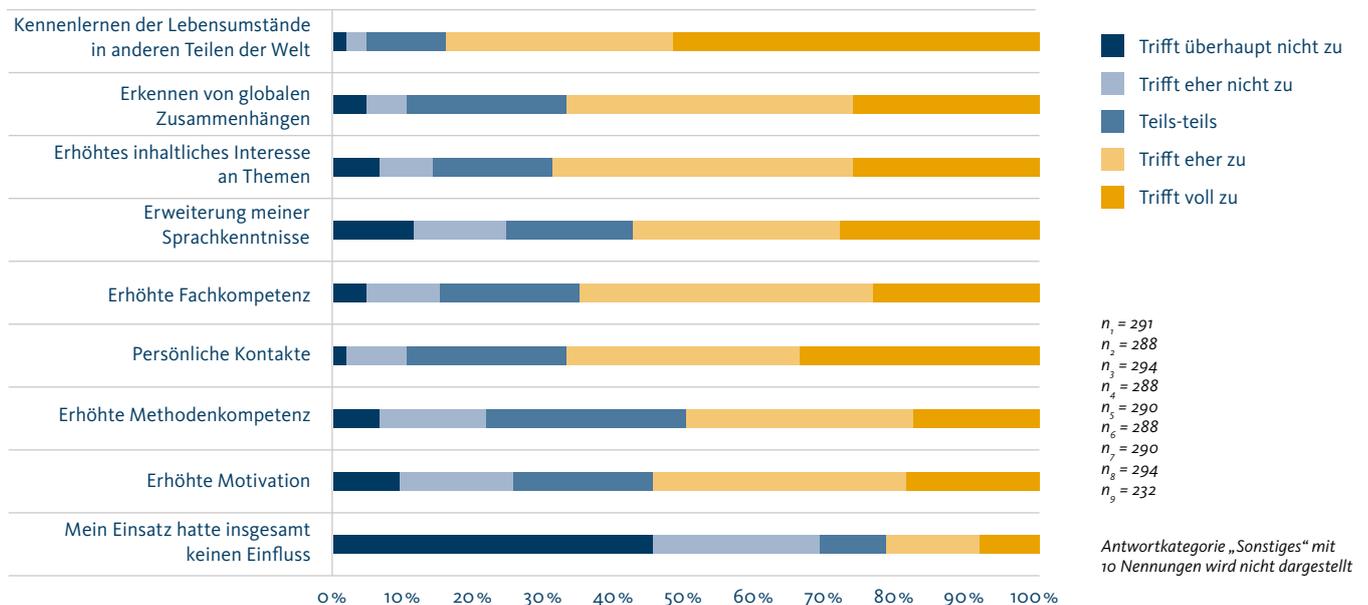
Die Frage, ob (1) Personen eher EH werden, weil sie ohnehin gesellschaftlich besonders motiviert sind, oder (2) sie sich eher gesellschaftlich engagieren, weil sie das Initialerlebnis „ED“ durchlaufen haben, ist eine Frage nach der Richtung des kausalen Zusammenhangs zwischen beiden Aspekten. Auch wenn zur methodisch soliden Beantwortung ein Vorher-nachher-Vergleich von EHs und Rückkehrerinnen und Rückkehrern notwendig wäre, kann die Befragung des DEval als Momentaufnahme einige Indizien zur Kausalrichtung liefern.

Als ein Ergebnis der Befragung ist dabei festzuhalten, dass die Motivationsstruktur bzw. die Erwartungen an die Tätigkeit als EH vor der Ausreise mit den Annahmen an das gesellschaftliche Engagement nach der Rückkehr positiv miteinander korrelieren: Wer eine bestimmte Erwartung an den Einsatz als EH stark vertritt, formuliert auch eine entsprechende Erwartung an das gesellschaftliche Engagement von Rückkehrerinnen bzw. Rückkehrern ein. Als zweiter Befund ist anzuführen, dass gegenwärtig engagierte Rückkehrerinnen und Rückkehrer mit 93 % überwiegend und statistisch überzufällig häufig angaben, auch vor ihrer ersten Entsendung bereits aktiv gewesen zu sein. Vor diesem Hintergrund kann der ED somit nicht als Initialerlebnis für gesellschaftliches Engagement in Deutschland gewertet werden. Vielmehr legt dies den Schluss nahe, dass sich bereits besonders gesellschaftlich engagierte Personen für den ED interessieren.

¹⁷⁹ Auffallend an den Ergebnissen der GIZ-Studie ist, dass knapp 40 % der Befragten in der GIZ-Studie angaben, 10 Stunden oder mehr pro Woche auf ihr gesellschaftliches Engagement zu verwenden – ein Zeitvolumen, das für Vollzeitbeschäftigte an der Grenze des Möglichen scheint. Wenn man ferner berücksichtigt, dass der Ausschnitt der Befragten in der GIZ-Studie im Vergleich zur DEval-Befragung älter war und damit vermehrt jenseits des Erwerbsalters lag (vgl. GIZ, 2013c), scheint diese Diskrepanz zumindest teilweise durch die unterschiedliche Altersstruktur der Befragten in den Studien erklärbar.

Abbildung 23: Einfluss des Einsatzes als EH auf gesellschaftliches Engagement

Bitte geben Sie an, inwieweit die folgenden Aussagen auf Sie persönlich zutreffen. Mein Einsatz als EH hatte Einfluss auf mein gesellschaftliches Engagement, und zwar durch



Auch wenn die These vom ED als Initialerlebnis wenig empirische Unterstützung erfährt, bleibt zu untersuchen, inwiefern die Entsendung einen Einfluss auf gesellschaftliches Engagement ausübt. Insgesamt stimmten 49 von 232 Personen (21 %) der Aussage zu oder eher zu, dass ihr Einsatz als EH gar keinen Einfluss auf ihr gesellschaftliches Engagement gehabt habe (Abbildung 23). Im Kontrast dazu stimmten 54 % der Befragten der Aussage zu oder eher zu, dass die Tätigkeit als EH zu einer erhöhten Motivation für gesellschaftliches Engagement geführt habe. Dies korrespondiert mit der Bewertung von bspw. fremdsprachlichem oder methodischem Kompetenzzuwachs.¹⁸⁰ Gemessen an der Häufigkeit der Nennungen wurde das „Kennenlernen der Lebensumstände in anderen Teilen der Welt“ aber von über 80 % der Befragten als wichtigster Einflussfaktor auf das gesellschaftliche Engagement in Deutschland genannt. Rückkehrerinnen und

Rückkehrer werteten damit den Aspekt „globales Lernen“ als eindrucklichste Erfahrung aus dem Einsatz im Partnerland, die sie in ihr gesellschaftliches Engagement einbringen. Dies könnte als Indiz dafür gewertet werden, dass der ED nicht so sehr die Quantität, sondern eher die Qualität, also die inhaltliche Ausrichtung ihres Engagements, beeinflusste.

Auf eine offene Frage nach negativen Einflüssen des EH-Einsatzes auf gesellschaftliches Engagement antworteten 48 Personen (17 % der Befragten).¹⁸¹ Am häufigsten wurden dabei in 20 Passagen Resignation und Enttäuschung in Bezug auf EZ und politische Rahmenbedingungen allgemein thematisiert. In weiteren 9 Textpassagen wurden Schwierigkeiten mit der Rückkehr nach Deutschland beschrieben.¹⁸² Für einen kleinen Anteil der Befragten brachte die Entsendung somit auch negative Effekte für das gesellschaftliche Engagement mit sich.

¹⁸⁰ Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die Studie der GIZ (2013c): Während hier 63 % der Befragten der Aussage „eher“ oder „voll“ zustimmten, dass ihr Einsatz als EH einen Einfluss in Form erhöhter Motivation auf ihr gesellschaftliches Engagement gehabt habe, ist der zustimmungsfähigste Aspekt mit 86 % auch in dieser Studie das „Kennenlernen der Lebensumstände in anderen Teilen der Welt“.

¹⁸¹ „Hatte Ihr Einsatz als EH auf andere Weise einen Einfluss auf Ihr gesellschaftliches Engagement? Wenn ja, würden Sie uns dies bitte mitteilen?“ Folgefrage: „Mein Einsatz als EH hatte einen negativen Einfluss auf mein gesellschaftliches Engagement, und zwar:“

¹⁸² Die wenigen verbleibenden Antworten konnten nicht zusammengefasst werden; sie reichten von der Beschreibung des Zuwachses an Skepsis gegenüber „Idealisten und Gutmenschen“ bis hin zu allgemeinen Gefühlen der Machtlosigkeit und Resignation („Sinnlosigkeit gesellschaftlichen Handelns“).

3.1.3 Hürden für gesellschaftliches Engagement

Gesellschaftliches Engagement erwächst nicht nur aus individueller Motivation, sondern kann von einer Vielzahl externer Faktoren negativ beeinflusst werden. Daher wurde bei der Onlinebefragung nach den größten Herausforderungen und Hürden für gesellschaftliches Engagement nach der Rückkehr gefragt.

Die häufigste Herausforderung ist demnach, gesellschaftliches Engagement und zeitliche Beanspruchung durch den Beruf in Einklang zu bringen. Rund 60 % der Befragten bezeichneten diesen Aspekt als „eher zutreffend“ oder „zutreffend“, gefolgt von der zeitlichen Belastung durch die Familie (40 %). Nach diesen individuellen Faktoren wurden organisatorische Rahmenbedingungen für gesellschaftliches Engagement, wie Finanzierungsmöglichkeiten (28 %) oder bürokratischer Aufwand (16 %), vergleichsweise selten angeführt. Eher subjektiv-ideelle Rahmenbedingungen (Wirksamkeitsannahme zu gesellschaftlichem Engagement, Anerkennung von Engagement) blieben in der Häufigkeit der Zustimmungen dahinter zurück (jeweils rund 14 %). Jedoch gaben rund 25 % der Befragten an, dass sie durch Schwierigkeiten nach der Rückkehr (eher) in ihrem gesellschaftlichen Engagement gehemmt worden seien. Dies wird durch die Ergebnisse zur beruflichen Reintegration bestätigt (s. Kapitel 3.2) und verdeutlicht die Anpassungsleistung, die von zurückgekehrten EHs während dieser Übergangsperiode zu erbringen ist.

Weder die Dauer der Tätigkeit als EH (erhoben als Vertragszeit in Jahren) noch die Anzahl der Entsendungen hat einen

Einfluss darauf, ob sich Rückkehrerinnen und Rückkehrer ehrenamtlich engagieren. Ein signifikanter Faktor ist dagegen das Alter: Ältere Rückkehrerinnen und Rückkehrer sind eher engagiert. Als Erklärung hierfür kann aus anderen Studien herangezogen werden, dass der Zeitbedarf für familiäre Aufgaben, z. B. Kinderbetreuung, mit steigendem Alter in der Regel abnimmt (vgl. GIZ, 2013c). Keinen Einfluss haben soziodemographische Merkmale wie Geschlecht, deutsche Staatsbürgerschaft oder ob die Person zum Befragungszeitpunkt berufstätig oder arbeitssuchend war.

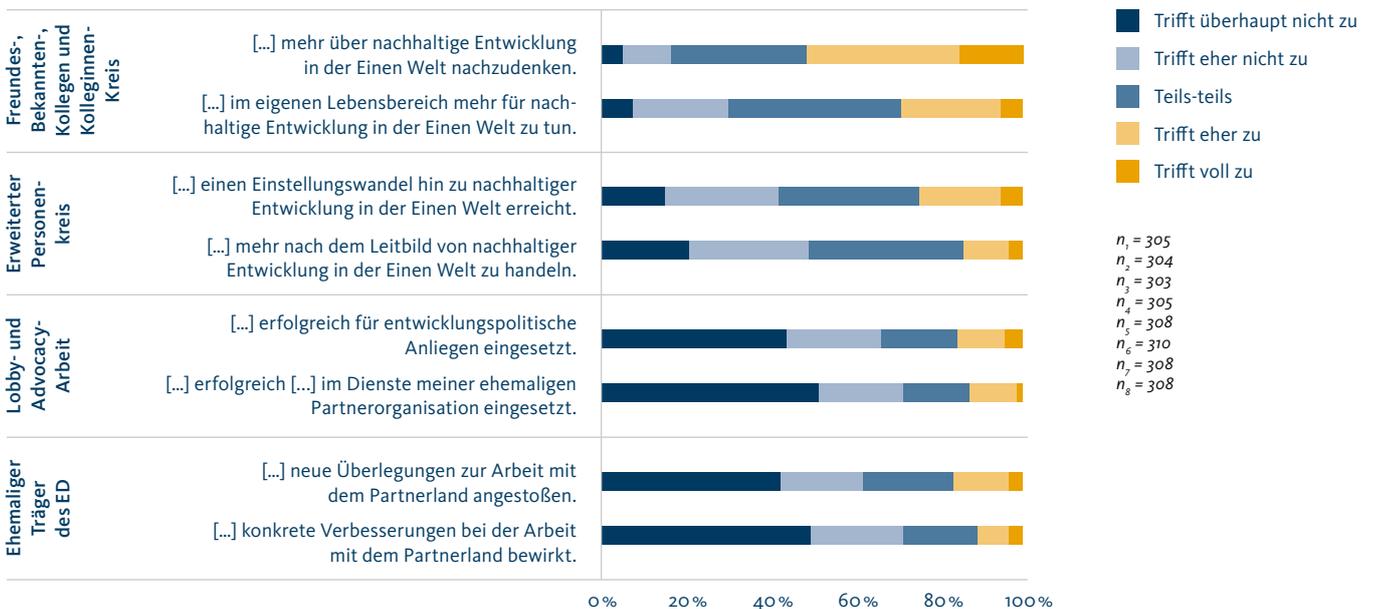
3.1.4 Wirksamkeit des gesellschaftlichen Engagements von Rückkehrerinnen und Rückkehrern

Schließlich ist zur Erhärtung der Wirkungslogik von Rückkehrerinnen und Rückkehrern nicht nur entscheidend, inwiefern diese als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren tätig sind, sondern auch, inwiefern sie tatsächlich zu Lernprozessen in Deutschland beitragen. Eine Annäherung hierzu geben die Selbsteinschätzungen der befragten Rückkehrerinnen und Rückkehrer zur Wirksamkeit ihres gesellschaftlichen Engagements, die für vier Bereiche erfragt wurden: (1) im engsten Umfeld, (2) im erweiterten Bekanntenkreis, (3) im Rahmen von Lobby- und Advocacy-Arbeit und (4) bei ihrem ehemaligen Träger des ED.¹⁸³ Ausgehend von dem Verständnis von Lernen als erfahrungsbasierte, mehr oder minder kontinuierliche Einstellungs- und Verhaltensänderung wurde den Befragten zu jedem der vier Bereiche jeweils eine entsprechende Unterfrage vorgelegt (s. Abbildung 24).

¹⁸³ Dieser Messansatz basiert auf der Annahme, dass Rückkehrerinnen und Rückkehrer Lernprozesse bereits in der Familie als Keimzelle der Gesellschaft gestalten können, und schreitet dann zu Bereichen voran, die sich durch zunehmende Öffentlichkeit auszeichnen. Der ehemalige Träger des ED bricht aus dieser Logik aus, wurde aber aufgenommen, um die Annahme der Zirkularität des Wissenstransfers durch Rückkehrerinnen und Rückkehrer im Sinne einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen der Partnerorganisation und dem Träger des ED zu überprüfen.

Abbildung 24: Selbsteinschätzungen von Rückkehrerinnen und Rückkehrern zur Wirksamkeit ihres ehrenamtlichen Engagements

Inwiefern würden Sie sagen, dass Sie als ehemalige/-r EH durch Ihr ...



Insgesamt wurde den Aussagen zur Einstellungsänderung häufiger zugestimmt als den entsprechenden Aussagen zu Verhaltensänderungen. Dies bestätigt den sozialwissenschaftlich belegten Schluss, dass Einstellungsänderungen leichter als Verhaltensänderungen zu erreichen sind. Gleichzeitig nimmt die Wirksamkeitseinschätzung mit zunehmend weitergefasstem „Einflussradius“ ab: Der Beitrag zu Lernprozessen im eher individuell geprägten Umfeld wird wirksamer eingeschätzt als der durch Lobby- und Advocacy-Arbeit beim ehemaligen Träger, während die Wirksamkeit einer Veränderung beim ehemaligen Träger des ED durch Engagement ähnlich niedrig bewertet wird wie bei allgemeiner Lobby- und Advocacy-Arbeit.

Diese Befunde stehen in einem Spannungsverhältnis zu der Annahme der Wirkungslogik, dass Rückkehrerinnen und Rückkehrer ihre Erfahrungen aus dem Partnerland an den Träger des ED zurückgeben („zirkulärer Wissenstransfer“) und in Deutschland Lernprozesse in entwicklungspolitischen Netzwerken anstoßen. Der Anteil von Rückkehrerinnen und

Rückkehrern, die über den direkten Bekanntenkreis hinaus zu Lernprozessen beigetragen oder eher beigetragen haben, liegt bei gerade einmal (rund) 10 bzw. 25 %.

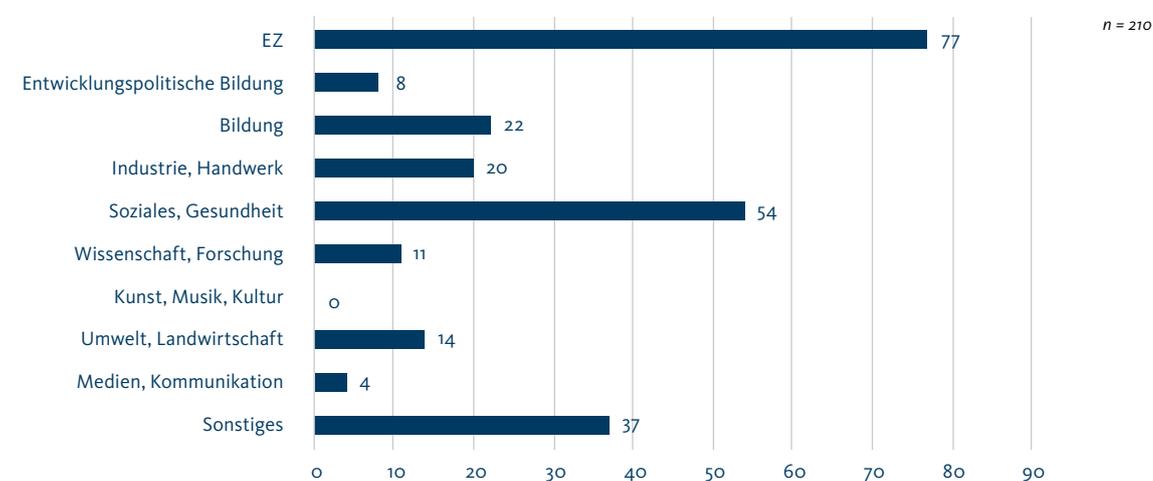
3.2 Beruflicher Verbleib von Rückkehrerinnen und Rückkehrern

Mit der zeitlichen Befristung von EH-Einsätzen geht die Frage nach der beruflichen Reintegration von Rückkehrerinnen und Rückkehrern einher. Dem unterliegt die Annahme, dass EHs nach ihrer Tätigkeit im Rahmen des ED in den deutschen Arbeitsmarkt zurückkehren. Konzeptionell wird der ED also als beruflicher Exkurs betrachtet, der die normale berufliche Tätigkeit von Personen lediglich unterbricht. Frühere Untersuchungen ergaben, dass EHs nach einer Abwesenheit von mindestens 2 Jahren nur bedingt den beruflichen Wiedereinstieg in den deutschen Arbeitsmarkt schaffen (Koch und Widmaier, 2006). In diesem Kapitel wird folglich dargestellt, in welchem Umfang Schwierigkeiten bei der beruflichen Reintegration

auftraten und welche Personengruppen davon insbesondere betroffen waren, ausgehend von folgenden Fragen:

- Wie groß ist der Anteil jener Rückkehrerinnen und Rückkehrer, die Schwierigkeiten beim beruflichen Wiedereinstieg haben?
- Wie lassen sich diese Schwierigkeiten erklären? Welche spezifischen Bedarfe an Unterstützungsleistungen haben Rückkehrerinnen und Rückkehrer, die Schwierigkeiten bei der beruflichen Reintegration haben?

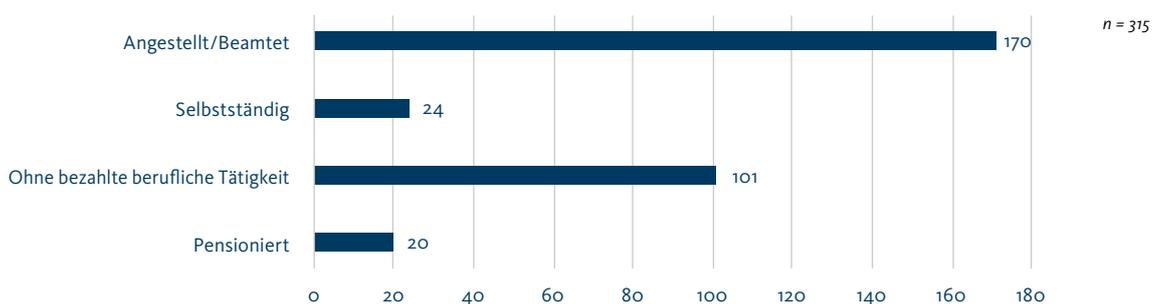
Abbildung 25: Berufsfeld zum Befragungszeitpunkt



Insgesamt sind EHs nach ihrer Rückkehr nach Deutschland in diversen Berufsfeldern tätig (s. Abbildung 25). Den überwiegenden Anteil nehmen dabei soziale Bereiche ein: So waren zum Befragungszeitpunkt 22 % (54 von 247 Personen) im Bereich Soziales und Gesundheit und 9 % (22 von 247 Personen) im Bildungsbereich tätig. Ein gutes Drittel (34 % oder 85 Personen) aller Rückkehrerinnen und Rückkehrer fand sich in der EZ oder der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit. Da hier jene EHs nicht befragt wurden, die nach Vertragsende

nicht nach Deutschland zurückkehrten oder weniger als 1 Jahr in Deutschland verbrachten, kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil jener EHs, die nach dem ED in der EZ verbleiben, deutlich höher ist. Es kann angenommen werden, dass diese Personen sich für einen Verbleib in einem Partnerland des globalen Südens und in der EZ entschieden haben bzw. der Wiedereinstieg in einen EZ-fremden Arbeitsbereich nach einem verlängerten Auslandsaufenthalt zusätzlich erschwert wurde.

Abbildung 26: Berufsstand 6 Monate nach dem EH-Einsatz



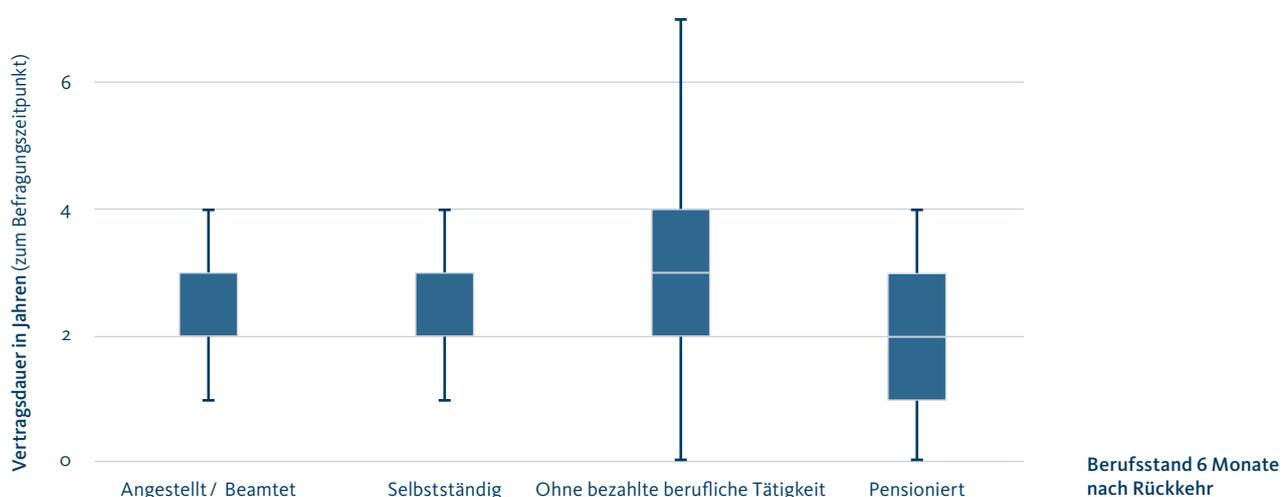
Die Mehrheit der Befragten war bereits 6 Monate nach ihrer Rückkehr wieder berufstätig (s. Abbildung 26). Gut die Hälfte (54 %) war angestellt oder verbeamtet, 8 % waren selbstständig. Ein knappes Drittel aller Rückkehrerinnen und Rückkehrer (32 % oder 101 Personen) war ein halbes Jahr nach der Rückkehr noch ohne bezahlte berufliche Tätigkeit.

Im Lichte ähnlicher Studien zum Verbleib von Rückkehrerinnen und Rückkehrern erscheint der Anteil jener ohne bezahlte berufliche Tätigkeit vergleichsweise gering. Der genaue Anteil von EHs mit beruflichen Schwierigkeiten nach ihrer Rückkehr lässt sich mittels der vorliegenden Befragung zwar zahlenmäßig nicht erschöpfend ermitteln, da nur ein Teil der EHs, die ihren EH-Vertrag beendet haben, befragt wurde. Doch da hier Rückkehrerinnen und Rückkehrer befragt wurden, die mindestens 1 Jahr in Deutschland lebten, kann angenommen werden, dass jene, die nicht an der Befragung teilnahmen, entweder nicht nach Deutschland zurückkamen oder nach einer kurzen Rückkehr im Ausland einer beruflichen Tätigkeit nachgingen. Dies legt den Schluss nahe, dass es sich bei dem Drittel jener, die in der vorliegenden Befragung angaben, nach 6 Monaten keiner bezahlten beruflichen Tätigkeit nachzugehen, um die Kerngruppe der Rückkehrerinnen und

Rückkehrer handelt, die Schwierigkeiten bei der beruflichen Reintegration aufweist.¹⁸⁴

Personen in dieser beruflichen Gruppe unterschieden sich hinsichtlich ihres soziodemographischen Profils (Alter, Geschlecht und Bildung) nicht von jenen, die 6 Monate nach der Rückkehr eine bezahlte Tätigkeit ausübten. Ein signifikanter Unterschied trat jedoch im Hinblick auf die durchschnittliche Vertragsdauer auf (s. Abbildung 27).¹⁸⁵ Während Personen, die 6 Monate nach ihrer Rückkehr eine Anstellung hatten oder selbstständig tätig waren, durchschnittlich 2,4 Jahre im Partnerland verbracht hatten, waren Rückkehrerinnen und Rückkehrer ohne bezahlte Tätigkeit 3,1 Jahre als EHs im Einsatz gewesen. Aus Abbildung 27 geht außerdem hervor, dass die Gruppe jener, deren beruflicher Wiedereinstieg innerhalb von 6 Monaten gelang, hinsichtlich der Vertragsdauer relativ homogen ist. Drei Viertel von ihnen hatten einen EH-Vertrag zwischen 1 und 4 Jahren, die Hälfte von ihnen hatte sogar einen Vertrag von lediglich bis zu 2 Jahren. Die Risikogruppe ist dagegen wesentlich heterogener: Die höhere Streuung bei der Vertragsdauer weist darauf hin, dass sie neben Personen mit deutlich längeren Vertragslaufzeiten auch Personen mit relativ kurzen Vertragsdauern sowie Abbrecherinnen und Abbrecher umfasst.

Abbildung 27: Vertragsdauer nach beruflicher Tätigkeit 6 Monate nach Rückkehr



¹⁸⁴ Wie einleitend zu diesem Kapitel dargestellt, nahmen nur Rückkehrerinnen und Rückkehrer an der Befragung teil, die mindestens 1 Jahr nach ihrem EH-Vertragsende in Deutschland lebten. Personen, die nicht nach Deutschland zurückkehrten bzw. weniger als 1 Jahr in Deutschland verbrachten, haben Fragen zum gesellschaftlichen Engagement und ihrer beruflichen Reintegration nicht beantwortet. Weil somit bspw. Personen, die nach der Rückkehr den schnellen Wiedereinstieg in den deutschen Arbeitsmarkt nicht schafften und deswegen eine Anstellung im Ausland annahmen, nicht berücksichtigt werden konnten, wird davon ausgegangen, dass die Dunkelziffer höher liegt. Dies wird dadurch bestätigt, dass bspw. die von der AGdD durchgeführte Studie über Rückkehrerinnen aus dem Jahr 2006 zeigt, dass insgesamt 76 % aller EHs nach ihrer Rückkehr arbeitslos waren, davon 53 % länger als 6 Monate. Da bei dieser Untersuchung von Koch und Widmaier (2006) eine sehr restriktive Definition von Arbeitslosigkeit (Arbeitslosigkeit als „unfreiwillige [sic] Arbeitslosigkeit“) angewandt wurde, unterschätzt diese Gesamtquote von 40 % Rückkehrerinnen und Rückkehrer, die länger als 6 Monate arbeitslos waren, die tatsächliche Anzahl an formal Arbeitssuchenden bzw. Personen ohne bezahlte berufliche Tätigkeit.

¹⁸⁵ Sig = 0,01, gemessen mittels Kruskal-Wallis-Test.

Der Befund stimmt in der Tendenz mit den Ergebnissen von Koch und Widmaier (2006) überein, die in ihrer Studie über Rückkehrende einen Zusammenhang zwischen der Vertragsdauer und der Dauer der Arbeitslosigkeit konstatieren.¹⁸⁶ Hier

kann gezeigt werden, dass der signifikante Zusammenhang zwischen der Vertragsdauer und beruflicher Reintegration v. a. zur Beschreibung der Gruppe jener dient, die 6 Monate nach der Rückkehr einer bezahlten beruflichen Tätigkeit nachgehen.

Abbildung 28: Erst-/Zweitausreise nach Berufsstand nach Rückkehr

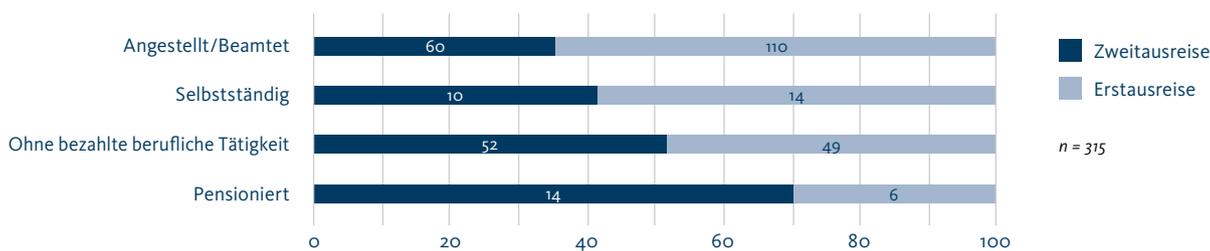
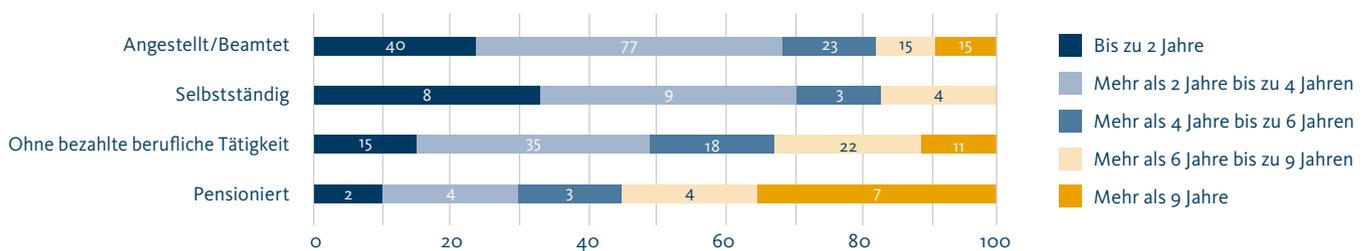


Abbildung 29: Vertragsdauer nach Berufsstand nach Rückkehr



Wie in Abbildung 28 dargestellt, handelt es sich bei Rückkehrerinnen und Rückkehrern der beruflichen Risikogruppe überdurchschnittlich häufig um zweitausreisende EHs, d. h. mehr als die Hälfte (51 % oder 52 von 101 Personen). Im Vergleich dazu liegt der Anteil bei Personen, die 6 Monate nach der Rückkehr angestellt oder verbeamtet waren, bei lediglich 35%.¹⁸⁷ Dies spiegelt sich auch in der Gesamtzahl an EH-Jahren wider: Mehr als die Hälfte aller Personen der Risikogruppe hatte insgesamt EH-Verträge von mehr als 4 Jahren (s. Abbildung 29). Dagegen waren gut 70 % aller Rückkehrerinnen und Rückkehrer, die nach 6 Monaten eine Anstellung hatten, insgesamt weniger als 4 Jahre als EHs im Ausland.¹⁸⁸ Es besteht also ein signifikanter

Zusammenhang zwischen der Professionalität von EHs, die sich anhand der EH-spezifischen Vorerfahrung und der Dauer des Aufenthalts im Partnerland manifestiert, und der eingeschränkten beruflichen Reintegrationsleistung. Dies legt den Schluss nahe, dass der berufliche Wiedereinstieg dann gelingt, wenn Personen einmalig und nur für eine beschränkte Zeit ausreisen. Das entspricht weitestgehend dem EH-Leitbild und den darin betonten voluntaristischen Aspekten des Einsatzes, steht aber in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zu den Bedingungen für die Wirksamkeit von EHs im Partnerland. Außerdem entspricht faktisch nur ein kleiner Teil der EHs diesen Vorstellungen (s. dazu Kapitel 1.4).

¹⁸⁶ Da die einzelnen Gruppen bei dieser trivariaten Analyse zu klein waren, wurden zur Berechnung der Korrelation der Bedarf und die Angst um den Arbeitsplatz dichotomisiert. Außerdem wurden Personen, die unter 2 Jahre, 2 bis unter 4 Jahre und mehr als 4 Jahre in Deutschland leben, zusammengefasst. Cramers-Vunter 2 Jahre = 0,331, sig = 0,01; Cramers-V2 bis unter 4 Jahre = 0,3379, sig = 0,001; Cramers-Vmehr als 4 Jahre = 0,129, sig = 0,247.

¹⁸⁷ Cramer-V = 0,203, Sig = 0,005.

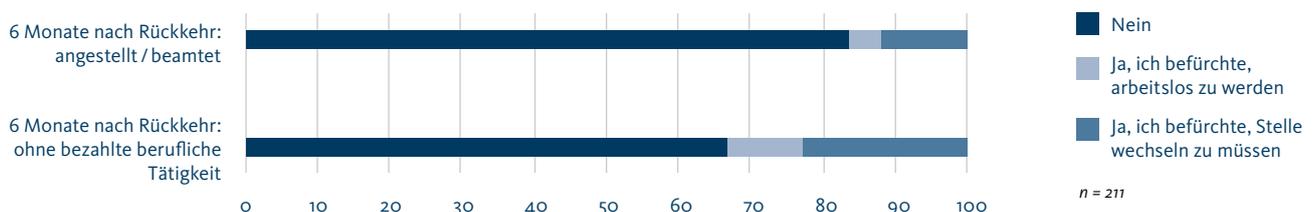
¹⁸⁸ Sig = 0,000, gemessen mittels Mediantest auf Unabhängigkeit der Stichproben.

Vertragsdauer und EH-spezifische Vorerfahrungen sind Faktoren, die die Wirksamkeit im Partnerland bedingen, gleichzeitig aber die berufliche Reintegration erschweren und umgekehrt. Dies ist an sich kein überraschender Befund, doch soll das damit verbundene Spannungsverhältnis zwischen der Wirksamkeit von EHs im Partnerland und ihrer beruflichen Reintegration deutlich benannt werden. Nur wenn dies anerkannt wird, kann das Instrument „EH“ in dem Sinne entmystifiziert werden, dass Wirksamkeit im Partnerland zu Lasten der individuellen EHs und ihres beruflichen Erfolgs geht. So wird eine Diskussion über den Fokus des Instruments

(Deutschland vs. Partnerland) auf einer soliden empirischen Basis ermöglicht.

Es gibt Hinweise darauf, dass sich Schwierigkeiten bei der beruflichen Reintegration kurz nach der Rückkehr auch dauerhaft auf die berufliche Situation auswirken können. So befürchteten Personen der Risikogruppe zum Befragungszeitpunkt eher, arbeitslos zu werden oder die Stelle wechseln zu müssen, als Personen, die 6 Monate nach der Rückkehr angestellt oder verbeamtet waren (s. Abbildung 30).

Abbildung 30: Prekarität der Arbeitssituation von EHs zum Befragungszeitpunkt



Dieser Unterschied ist dann signifikant, wenn die Personen zum Befragungszeitpunkt maximal 4 Jahre zurückgekehrt waren. Bei Personen, die vor 2010 zurückgekehrt waren, treten keine Unterschiede zwischen den Gruppen auf.¹⁸⁹

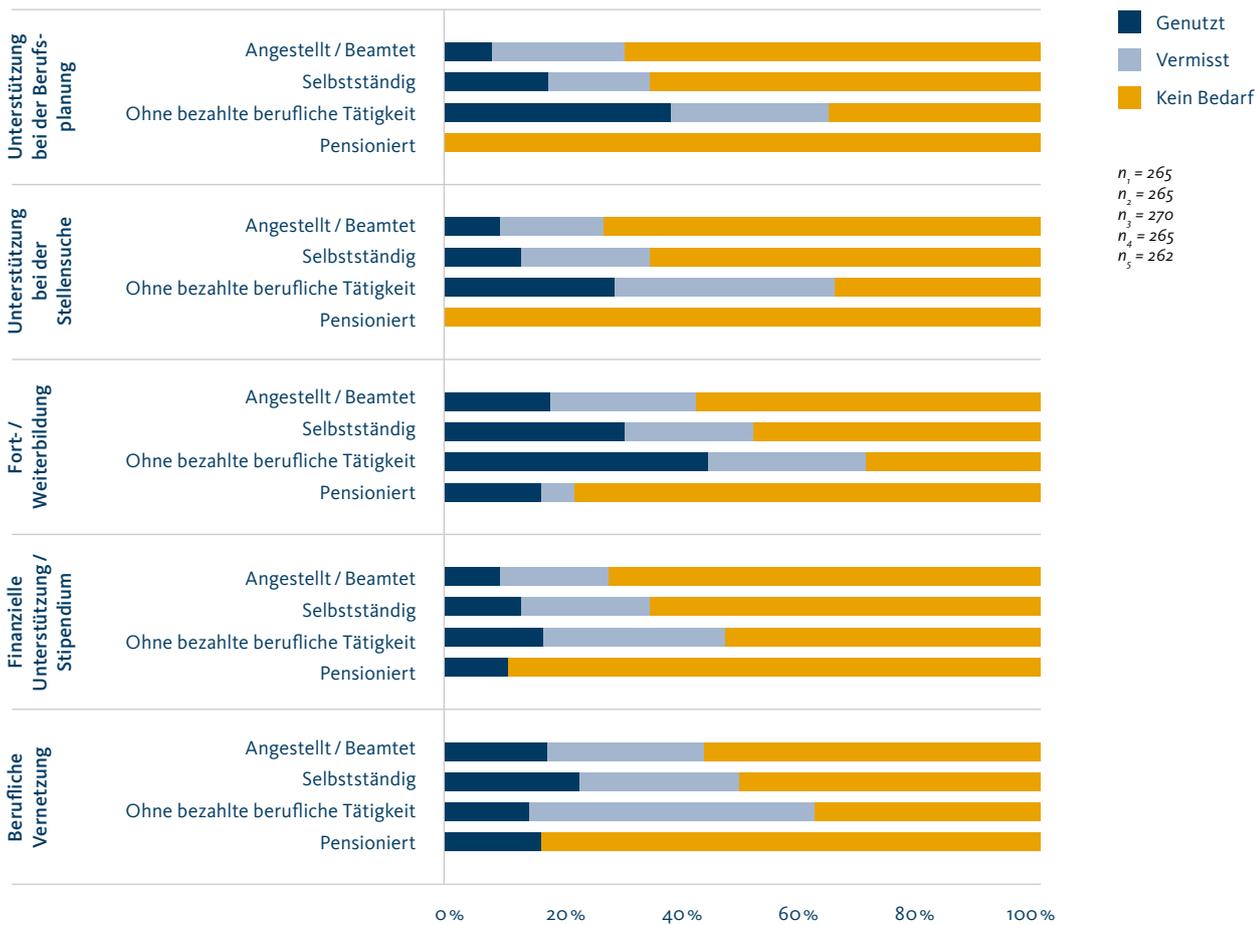
Personen der Risikogruppe gaben im Gegensatz zu den Vergleichsgruppen eher an, Unterstützung bei der beruflichen Wiedereingliederung zu bedürfen. So meinten nur 38 % von ihnen (37 von 98 Personen), keine Hilfe bei der Berufsplanung zu benötigen – im Gegensatz zu 71 % der nach 6 Monaten angestellten Personen. Bei der Stellensuche sahen nur 37 % (im Gegensatz zu 74 %) von ihnen keinen Unterstützungsbedarf,

bei Fortbildungen waren es lediglich 32 % (im Gegensatz zu 59 %), bei der beruflichen Vernetzung 40 % (im Gegensatz zu 58 %) und bei finanziellen Unterstützungsleistungen 55 % (im Gegensatz zu 73 %).

Besonders deutlich wird der Unterschied bei der Nutzung von Unterstützungsleistungen im Rahmen der Berufsplanung, der Stellensuche sowie bei Fort- und Weiterbildungen. Die Risikogruppe äußerte außerdem vergleichsweise häufiger den Wunsch nach Unterstützung bei der Stellensuche und der beruflichen Vernetzung sowie nach finanzieller Unterstützung, bspw. in Form von Stipendien (s. Abbildung 31).

¹⁸⁹ Da die einzelnen Gruppen bei dieser trivariaten Analyse zu klein waren, wurden zur Berechnung der Korrelation der Bedarf und die Angst um den Arbeitsplatz dichotomisiert. Außerdem wurden Personen, die unter 2 Jahre, 2 bis unter 4 Jahre und mehr als 4 Jahre in Deutschland leben, zusammengefasst. Cramers-V_{2 Jahre} = 0,331, sig = 0,011; Cramers-V_{2 bis unter 4 Jahre} = 0,3379, sig = 0,001; Cramers-V_{mehr als 4 Jahre} = 0,129, sig = 0,247.

Abbildung 31: Bedarf an Unterstützungsleistung nach Berufsstand nach Rückkehr



Im Vergleich dazu treten zwischen den Gruppen keine Unterschiede hinsichtlich des geäußerten Bedarfs bei Unterstützungsleistungen für administrative oder private Zwecke auf, wie die Unterstützung bei Behördengängen, beim gesellschaftlichen Engagement oder dem Knüpfen privater Kontakte.¹⁹⁰

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass ein Drittel aller Rückkehrerinnen bzw. Rückkehrer im Untersuchungszeitraum eine Kerngruppe bildet, bei der der berufliche Wiedereinstieg nicht reibungslos verlaufen ist. Die Ergebnisse zeigen, dass

ein Zusammenhang zwischen kürzeren EH-Verträgen sowie einer geringeren Zahl von EH-Verträgen und der erfolgreichen beruflichen Reintegration existiert.¹⁹¹ Dies lenkt den Blick auf das Spannungsverhältnis von entwicklungspolitischer Wirksamkeit im Partnerland und der beruflichen Reintegration in Deutschland. Der von EHs geäußerte Bedarf an beruflichen Unterstützungsleistungen kann als weiteres Indiz dafür gewertet werden, dass es sich bei Personen, die 6 Monate nach der Rückkehr ohne bezahlte berufliche Tätigkeit sind, tatsächlich um eine Risikogruppe hinsichtlich des beruflichen Wiedereinstiegs handelt.

¹⁹⁰ Lediglich Beratungsleistungen bei privaten/persönlichen Problemen nach der Rückkehr gibt es einigen signifikanten Zusammenhang mit der beruflichen Stellung nach der Rückkehr (Cramers-V = 0,156, sig = 0,02). Allerdings gab hier die überwiegende Mehrheit (60%) der Risikogruppe an, keinen Bedarf zu haben.

¹⁹¹ Hier mag es mit Blick auf verschiedene Berufsgruppen Unterschiede geben, was jedoch im Rahmen dieser Befragung nicht genauer betrachtet wurde.

3.3

Fazit

In der Gesamtschau führen die Ergebnisse der Onlinebefragung zu dem Befund, dass Rückkehrerinnen und Rückkehrer ein stark gemeinwohlorientiertes und engagiertes Gesellschaftssegment darstellen. Dadurch wird die Annahme von Rückkehrerinnen und Rückkehrern als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren bestätigt.

Dabei ist die Entsendung weniger ein Initialerlebnis für gesellschaftliches Engagement, sondern vielmehr der Ausdruck einer bereits vorhandenen Gemeinwohlorientierung. Jedoch sprechen Rückkehrerinnen und Rückkehrer ihrer Entsendung eine verstärkende Wirkung für ihre Tätigkeit zu. Ein deutlich kleinerer Anteil an Befragten berichtete jedoch vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Partnerland auch von Resignation und Sinnkrise für ihr Engagement in Deutschland. Jenseits der Motivation ist die häufigste Hürde, um sich in Deutschland einzubringen, im direkten individuellen Umfeld zu verorten, nämlich v. a. der konkurrierende Zeitbedarf für Beruf und Familie.

Die Annahme, dass Rückkehrerinnen und Rückkehrer durch ihr Engagement wirksam zu einem „zirkulären Wissenstransfer“ ihrer Erfahrungen in die deutsche Gesellschaft beitragen, wird durch die Selbsteinschätzungen nur in Teilen bestätigt.

Die Zurückhaltung der befragten ehemaligen EHs hinsichtlich der Wirksamkeit über den direkten Freundes-, Kollegen- und Kolleginnen- sowie Bekanntenkreis hinaus stellt die Breitenwirksamkeit dieses Transfers infrage.

In der Gesamtschau legen die Ergebnisse der Onlinebefragung nahe, dass hinsichtlich der beruflichen Reintegration eine Risikogruppe existiert, die im Kern ein gutes Drittel der Rückkehrerinnen und Rückkehrer umfasst. Sie haben 6 Monate nach ihrer Rückkehr noch keine bezahlte berufliche Tätigkeit angenommen, und es gibt Hinweise darauf, dass sie auch mittelfristig problematischeren Arbeitsverhältnissen ausgesetzt bleiben. Es kann daher nicht verwundern, dass sie in besonderem Maße Bedarf hinsichtlich Unterstützungsleistungen bei der beruflichen Reintegration äußerten. Im Vergleich zu jenen, die 6 Monate nach ihrer Rückkehr bereits wieder eine Anstellung hatten, zeichnen sie sich durch eine längere Vertragsdauer im Partnerland aus. Außerdem ist der Anteil jener mit Zweitvertrag in dieser Gruppe signifikant höher. Diese beiden Faktoren, die mit zur Wirksamkeit dieser (ehemaligen) EHs im Partnerland beigetragen haben, erweisen sich für die berufliche Reintegration nach der Rückkehr als erschwerend. Dieses Spannungsverhältnis lässt sich nicht befriedigend auflösen. Günstigere Voraussetzungen zum beruflichen Wiedereinstieg zu schaffen, z. B. durch eine kürzere Vertragsdauer, würde auf Kosten der Wirksamkeit im Partnerland gehen.



4.

WESENTLICHE SCHLUSS- FOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Bei der folgenden Darstellung wird zunächst der Fokus auf die Wirksamkeit im Partnerland gelegt. Daran anschließend werden Schlussfolgerungen in Bezug auf „Organisation und Verfahren“ sowie auf „Bedingungen für den erfolgreichen Einsatz des Instruments auf Partnerlandsebene“ dargestellt. Der Einsatz von integrierten EHs in der GIZ wird jeweils gesondert betrachtet. Abschließend werden Konklusionen zur Wirksamkeit des Instruments in Deutschland formuliert.

4.1

Wirksamkeit des Instruments auf Partnerlandsebene

4.1.1 Einsatzkonstellationen übergreifende Wirksamkeit

Die Vermittlung von EHs in Deutschland erweist sich im internationalen Vergleich als zeitgemäß. Das Instrument hat sich auf der Basis veränderter Bedarfe von Partnerorganisationen weiterentwickelt, ohne dass dies als konzertierter Prozess der beteiligten Akteure angelegt gewesen wäre. Damit hat sich sein Einsatz gleichzeitig modernisiert, was in der zunehmenden Professionalität und im geschärften Beraterprofil der EHs seinen Ausdruck findet. Das Instrument hat dadurch sein Potential beweisen können, Partnerorganisationen im globalen Süden mit der besonderen Professionalität, die sich aus der Verbindung von fachlich-methodischer Kompetenz und solidarischem Engagement ergibt, zu unterstützen. Das Instrument hat so auch seine Bedeutung in der Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen auf allen Ebenen durch Beiträge von EHs zu Lobbying/Advocacy und Vernetzung belegt. Im Kontext der staatlichen EZ ist der EH-Einsatz auf konzeptioneller Ebene zu einer tragenden Säule des Mehrebenenansatzes geworden.

Parallel zur Herausbildung zunehmend bedarfsorientierter EHs kommt die Modernisierung des Instruments „EH“ auch in der Schaffung des ZFD zum Ausdruck. Darüber hinaus lässt sich eine Modernisierung der gesamten Landschaft der personellen Zusammenarbeit beobachten, die z. B. in der Gründung des SES oder von weltweit ihren Niederschlag gefunden hat. Dies hatte wiederum Auswirkungen auf die Zahl der vermittelten

EHs. Nach einem Höchstwert Anfang der 1990er Jahre hat sie in den 2000er Jahren kontinuierlich abgenommen, allerdings bei gleichzeitiger Zunahme der Vermittlung von Fachkräften des ZFD, die zwar ein eigenes Instrument darstellen, aber gleichzeitig zu den Fachkräften zu zählen sind, die nach dem EhfG entsendet werden. Seit 2010 gibt es jedoch insgesamt einen deutlichen Rückgang der vermittelten EHs, einschließlich der Fachkräfte des ZFD, wobei dies v. a. die in der staatlichen EZ eingesetzten EHs betrifft. Hier besteht ein eindeutiger Zusammenhang mit den Konsequenzen des Fusionsprozesses in der staatlichen TZ. Trotz dieser ungünstigen Entwicklung waren aber immerhin ein Fünftel der zwischen 2005 und 2013 vermittelten Fachkräfte, d. h. 1240 von 4361 Personen, EHs (ohne ZFD!).

EHs werden v. a. in den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) eingesetzt. Dabei stehen die Schwerpunktländer der staatlichen bilateralen EZ im Vordergrund. Trotz dieses konzentrierten Einsatzes von EHs gibt es Anhaltspunkte dafür, dass sie auch in benachteiligten Regionen und Milieus in Mitteleinkommensländern, aber auch in Schwellenländern, einen wirksamen Beitrag zur Kapazitätsentwicklung leisten können. Unabhängig von den Kategorien der Partnerländer existieren Konstellationen, in denen nationale Fachkräfte genauso wirksam sein können wie EHs.

In der Wahrnehmung der Öffentlichkeit ist das Profil von EHs dadurch unscharf, dass in den Medien außerhalb des EZ-Kontexts häufig der Begriff „EH“ zur Bezeichnung jedweder im Ausland eingesetzter Fachkräfte verwendet wird. Dieser ist grundsätzlich positiv konnotiert; seine Verwendung führt aber dazu, dass die Besonderheiten des EH-Einsatzes völlig aus dem Blick geraten.

Aus Sicht der Partnerorganisationen haben EHs aufgrund ihrer besonderen Qualifikationen und Erfahrungen insgesamt einen zusätzlichen Wert im Vergleich zu nationalen Fachkräften. Die Partnerorganisationen stellen allerdings immer größere Anforderungen an die Professionalität der EHs, z. B. Vorerfahrungen in der EZ und wenn möglich in der Region. Dies findet seinen Niederschlag in einer zunehmenden Orientierung von EHs in Richtung eines dauerhaften beruflichen Engagements in der EZ. Diese Entwicklung korrespondiert auch mit den Ergebnissen der

Evaluierung, die deutlich zeigen, dass die Beratungskompetenz und infolgedessen auch die Wirksamkeit derjenigen EHs, die über relevante Vorerfahrungen in ähnlichen Arbeits- und/oder Beratungskontexten verfügen, höher ist als von EHs, die diese Erfahrungen nicht mitbringen. EHs mit entsprechenden Vorkenntnissen waren eher in der Lage, sich an die spezifische Situation vor Ort anzupassen und die Beratung an den Bedarfen und Fähigkeiten der Partnerorganisation auszurichten.

Dieser Befund muss so interpretiert werden, dass, anders als im EH-Leitbild angenommen, nur ein relativ kleiner Teil der vermittelten EHs sich für die begrenzte Zeit eines Einsatzes in Partnerländern engagiert, um danach wieder in ein bestimmtes Berufsfeld in Deutschland zurückzukehren. Eine große Anzahl der vermittelten EHs bleibt nach ihrem Dienst dauerhaft in der EZ tätig. Gleichzeitig belegt der allgemeine Wirksamkeitsbefund, wie bedeutsam andere im EH-Leitbild dargelegte Profilmerkmale, wie v. a. die Verbindung von fachlich-methodischer Expertise mit sozialen und kommunikativen Kompetenzen, für die wirksame Arbeit von EHs sind.

Vor dem Hintergrund des tatsächlichen Bedarfs an Fachkräften in Partnerländern wird der Dienst von EHs insgesamt als „moderat“ bis „hoch **relevant**“ bewertet. Entscheidend dafür ist, dass die Partnerorganisationen die Dienste von EHs insgesamt als relevant ansehen. Teilweise wird die Relevanz sogar als „hoch“ eingestuft. Einige Partnerorganisationen hatten sich allerdings für eine/-n EH entschieden, weil sie die finanziellen Ressourcen für die Beschäftigung entsprechender nationaler Fachkräfte nicht aufbringen konnten. Von Ausnahmefällen abgesehen war dies aber nicht der zentrale Beweggrund für die Nachfrage einer EH-Vermittlung; es waren die spezifischen Vorteile von EHs, die in ihrer Arbeitsweise zu finden sind. Die Gründe für die eingeschränkte Relevanz ergeben sich dadurch, dass die eingesetzten EHs von den Partnern zwar als Fachkraft geschätzt werden, aber insgesamt nur teilweise ihrem genauen Bedarf entsprachen. Dies verweist auf Defizite bei der Prüfung von EH-Plätzen, bei der Erarbeitung tragfähiger Partnervereinbarungen sowie bei der Beteiligung von Partnerorganisationen an der Personalauswahl.

Betrachtet man die Relevanz der eingesetzten EHs aus Sicht der Zielgruppen, so ergibt sich insgesamt eine positive Bewertung. Dabei gilt, dass je präziser die Partnerorganisation

ihre Arbeit direkt oder indirekt auf die Zielgruppen ausrichtet, desto höher ist die Relevanz des EH-Dienstes für diese.

Insgesamt wurden fünf **Wirkmechanismen** als Treiber für die Wirksamkeit von EHs bestätigt. Als besonders wirkmächtig erwies sich die Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen, in enger Wechselwirkung mit den Wirkmechanismen „Vertrauen“ und „Ownership“. „Produktive Fremdheit“ kam als besonderes Charakteristikum der Arbeit von EHs zur Geltung, aber nicht mit der gleichen Wirkmächtigkeit wie die anderen drei Mechanismen. Das Gleiche gilt für „Empowerment“. Die Ergebnisse der Evaluierung belegen, dass der Aufbau funktionsfähiger Prozesse und Strukturen nur gelingen kann, wenn Leitung und Mitarbeitende der Partnerorganisation ihr Erfahrungswissen in Veränderungsprozesse einbringen und ein hohes Maß an Ownership für die angestrebten Veränderungen übernehmen.

Gemeinsames Erfahrungswissen erwies sich nicht nur im Hinblick auf die Stärkung der Effektivität der Partnerorganisation in ihrer Arbeit mit und für die Zielgruppen als wirkmächtig, sondern das gemeinsame und gegenseitige Lernen führte auch dazu, dass EHs eigene Verhaltensweisen und Haltungen (Werte) kontinuierlich hinterfragten. Die Entstehung und die Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen stehen daher in einem engen Zusammenhang mit der Verbesserung der internen Zusammenarbeit und der institutionellen Stärkung der Partnerorganisationen insgesamt. Dabei geht es um eine Ownership fördernde Prozessdynamik, die sowohl vom/von der EH als auch von seinen/ihren Kolleginnen und Kollegen sowie den Führungspersonen in der Partnerorganisation getragen wird. Durch ihre spezifische Arbeitsweise und insbesondere durch ihr hohes Engagement und die starke Identifikation mit der Arbeit wirkten EHs dabei häufig als Rollenvorbilder in der Partnerorganisation. Sie gaben Impulse zum Bewusstseins- und Einstellungswandel und trugen dazu bei, Interaktion und Dialog innerhalb der Partnerorganisation sowie in der Zusammenarbeit zwischen der Partnerorganisation und der Zielgruppe zu stärken.

Um Wirksamkeit zu erzielen, agierten EHs überwiegend in der Rolle als Beratende. Dies entspricht dem Selbstverständnis der untersuchten EHs, reflektiert aber auch die Sichtweise der Partnerorganisationen. Beratungskompetenz von EHs

zeichnete sich insbesondere durch ein spezifisches Beratungsverständnis aus, das „Beratung als soziale Interaktion“ versteht. Beratung wird hierbei aufgefasst als ein Prozess, der Raum schafft für gegenseitiges Lernen sowie Reflexion und der die Übernahme von Eigenverantwortung und Ownership bei den Beratenen, d. h. den Mitarbeitenden der Partnerorganisation, fördert. Dies darf jedoch nicht so verstanden werden, als seien EHs ausschließlich beratend tätig gewesen. Vielmehr beschreibt es das Grundverständnis ihrer Arbeit, das auch dann handlungsleitend war, wenn EHs andere Aufgaben wahrnahmen. Hinsichtlich der Beratungskompetenz im hier dargelegten Sinne gab es bei den untersuchten EH-Plätzen deutliche Qualitätsunterschiede. Ein mit „hoch“ bewertetes Beratungsverständnis konnte nur bei weniger als der Hälfte der untersuchten EH-Plätze festgestellt werden.

Bezüglich der Beiträge von EHs zur Vernetzung lässt sich festhalten, dass sie, je nach Bedarfen der Partnerorganisationen unterschiedlich stark ausgeprägt, gleichermaßen Beiträge zur finanziellen, fachlichen und politischen Vernetzung auf allen Ebenen – lokal, national und international – leisteten. Insbesondere für die (finanzielle) Vernetzung auf internationaler Ebene brachten EHs spezifische Kenntnisse und Erfahrungen mit, was von den Partnern in besonderem Maße geschätzt wurde. Insgesamt wird die Wirksamkeit von EHs hinsichtlich der Verbesserung der Vernetzung von Partnerorganisationen als „moderat“ bewertet. Für die nachhaltige institutionelle Stärkung der Partnerorganisationen ist Vernetzung von zentraler Bedeutung, während sie eine weniger wichtige Rolle spielt für eine effektivere Arbeit der Partnerorganisationen mit den Zielgruppen.

Der Beitrag von EHs zu einer *effizienteren* Zielerreichung der Partnerorganisationen wird auf Grundlage der Evaluierungsergebnisse insgesamt als „niedrig“ bis „moderat“ bewertet. Die wirkungsvollere Erreichung von Zielen ergibt sich im Wesentlichen aus Beiträgen von EHs zur Optimierung von Arbeitsprozessen, d. h. zur Entwicklung und Umsetzung von Instrumenten im Bereich Planung, Monitoring und Evaluierung. EHs hatten darüber hinaus teilweise eine Vorbildfunktion bezüglich des effizienteren Ressourceneinsatzes innerhalb der Partnerorganisation. Eine schwach ausgeprägte Kultur der Effizienzbewertung des Personals sowie der Arbeit der

Organisation im Allgemeinen erwiesen sich dabei häufig als hinderliche Faktoren. Die Tatsache, dass Effizienzgesichtspunkte auch in den Partnervereinbarungen nicht explizit thematisiert wurden, lässt den Schluss zu, dass in Bezug auf die EH-Vermittlung (potentielle) Beiträge von EHs zur Effizienzverbesserung in den Partnerorganisationen bislang zu wenig berücksichtigt worden sind.

Aus der Analyse der Kosten des EH-Einsatzes im Binnenvergleich ergibt sich der eindeutige Trend steigender Ausgaben. Dabei spielt aber insgesamt im Vergleich die regelmäßige Anpassung der unterhaltsgeldbezogenen Leistungen eine stärkere Rolle als Kostentreiber im Partnerland (z. B. Wohnen oder Sicherheit).

Auf Grundlage der Evaluierungsergebnisse wird der Beitrag von EHs zu einer *nachhaltigen* institutionellen Stärkung insgesamt als „moderat“ bewertet, da nur bei einer begrenzten Zahl von Fällen eine diesbezüglich hohe Wirksamkeit festgestellt werden konnte. Die Fallstudien zeigen aber, dass es in einer ganzen Reihe von Fällen gelungen ist, im Rahmen von EH-Diensten strukturelle Veränderungen in Teilbereichen von Organisationen zu verankern. Der Fokus lag dabei auf den Bereichen Organisationsentwicklung, Aufbau von M&E- bzw. Wissensmanagementsystemen und der Stärkung von Netzwerkbeziehungen der Partnerorganisation. Dieser Aufbau funktionsfähiger Prozesse und Strukturen kann nur gelingen, wenn Leitung und Mitarbeitende der Partnerorganisation ihr Erfahrungswissen in Veränderungsprozesse einbringen und ein hohes Maß an Ownership für die angestrebten Veränderungen übernehmen. Zentraler Ausgangspunkt für Nachhaltigkeit war die Nutzung von zuvor entstandenem und maßgeblich von EHs angestoßenem Gemeinsamem Erfahrungswissen.

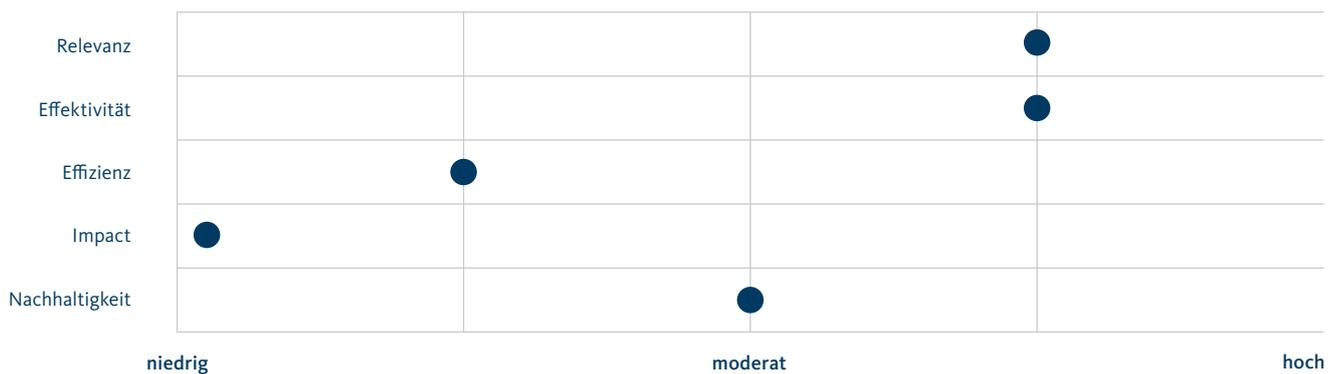
EHs mit indirektem Zielgruppenbezug können im Vergleich zu den EHs mit überwiegend direktem Zielgruppenbezug als wirksamer im Hinblick auf Nachhaltigkeit angesehen werden. Dabei spielt eine entscheidende Rolle, dass die erstgenannten EHs in stärkerem Maße zur Befähigung der Partnerorganisationen beigetragen haben, effektiver mit Zielgruppen zusammenzuarbeiten. Institutionell gestärkte Partnerorganisationen konnten auf dieser Grundlage die Zielgruppen langfristiger unterstützen.

Zusammenfassend lassen sich einige modellhaft wirkende EH-Beiträge ausmachen, die allesamt in einen Programmansatz eingebunden waren – unabhängig davon, ob dieser vom Träger des ED oder anderen Akteuren ausging. In allen modellhaften Fällen ist der Stellenwert der Mikroebene in Programmen insofern gewürdigt worden, als Letztere Lernerfahrungen der Mikroebene übernahmen und darauf beruhende programmatische Anpassungen durchführten. Zur Gewährleistung längerfristiger entwicklungspolitischer Wirkungen ergibt

sich mithin ein Netz von Akteuren verschiedener Ebenen, deren gemeinsame Anstrengung wohl koordiniert sein musste. Da ansonsten insgesamt jedoch nur ganz selten breitenwirksame Wirkungen festgestellt wurden, kann nur von einem niedrigen Impact von EHs gesprochen werden.

Abschließend sollen die Kriterien bezogenen Gesamtbewertungen der durch den Einsatz von EHs erzielten Wirkungen im Überblick dargestellt werden.¹⁹²

Abbildung 32: Übersicht über die Bewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit von EHs



4.1.2 Wirksamkeit für die spezifische Einsatzkonstellation „integrierte EHs“ (GIZ)

Integrierte EHs verfügen im Vergleich zu eigenständigen EHs über günstigere Voraussetzungen für Vernetzung und einen besseren Zugang zu materiellen und finanziellen Ressourcen, die begleitend zu den Beiträgen zur Kapazitätsentwicklung und -stärkung der Partnerorganisation eingesetzt werden können. Damit haben integrierte EHs auch ein Potential für verstärkte Wirksamkeit auf einer höher gelagerten Outcome-Ebene und somit für mehr Breitenwirksamkeit.

Während diese Potentiale teilweise genutzt werden konnten, waren die integrierten EHs in Bezug auf die besonderen Merkmale von EHs weniger wirksam als eigenständige EHs: Entstehung von Gemeinsamem Erfahrungswissen,

Ownership-Entwicklung, ein flexibles Vorgehen und die Gestaltung eines interkulturellen Dialogs wurden durch Programmvorgaben erschwert. Vor dem Hintergrund eines begrenzten Gestaltungsspielraums von Partnerorganisationen der EHs in nationalen Programmen konnte nur in Ausnahmefällen eine über EHs vermittelte Inwertsetzung lokaler Erfahrungen festgestellt werden. Dies bleibt selbst nach Berücksichtigung eines vermeintlich natürlichen Veränderungsimpetus von Programmen in Bezug auf die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen in lokalen Strukturen als Defizit bestehen. Wenn die Entstehung und das Aggregieren von Gemeinsamem Erfahrungswissen stärker genutzt würden, würde sich dies nicht nur positiv auf die Wirksamkeit der EHs, sondern v. a. auch vorteilhaft auf die Chancen der Nachhaltigkeit des Programms auswirken.

¹⁹² Die nachfolgende graphische Darstellung spiegelt die Bewertungen der einzelnen OECD-DAC-Kriterien wider, die in den jeweiligen Kapiteln ausführlich erklärt werden. Diese Gesamtschau ist von links nach rechts als qualitativ zunehmend zu lesen und impliziert keine genaue quantitative Verortung. Es wurde bewusst auf ein punktgenaues Ordnungsschema verzichtet, weil die Ergebnisse Näherungswerte verkörpern, die sich aus der Triangulation aller Erhebungsmethoden ergeben. In diesem Sinne kann eine niedrige Bewertung umgangssprachlich ebenso mit „mangelhaft“ oder „schlecht“ und eine hohe Bewertung als „sehr gut“ gelesen werden.

Für die Vermittlung von integrierten EHs kann festgestellt werden, dass sie trotz günstigerer Ausgangsbedingungen im Vergleich zu den von nichtstaatlichen Trägern des ED vermittelten EHs insgesamt keine höhere Wirksamkeit erzielten. Angesichts des im Vergleich zu eigenständigen EHs höheren Einsatzes von finanziellen und materiellen Ressourcen ist es fraglich, ob integrierte EHs im Vergleich zu eigenständigen EHs genauso effizient sind.

Die Integrationsleistung in Bezug auf das Instrument „EH“ muss daher als unzulänglich bezeichnet werden. Zwar hat eine formale Integration in vielen Fällen stattgefunden; dies ging aber nicht einher mit einer Integration im Sinne von Inwertsetzung der komparativen Stärken des Instruments, die innerhalb der GIZ bisher nur unzureichend verinnerlicht wurden. Dieser Befund lässt sich beispielhaft daran festmachen, dass das Programmmanagement in der Regel nicht hinreichend über die komparativen Stärken des Instruments „EH“ informiert ist, was dazu führt, dass die Spezifika von EHs nivelliert werden respektive nicht bekannt sind. Die Besonderheiten des Instruments reduzieren sich so auf eine auf der Mikroebene verfügbare Arbeitskraft. Dieser Befund verweist auf das häufig bestehende Spannungsverhältnis zwischen den Programmzielen bzw. Meilensteinen der Vorhaben und den konkreten Zielen und Prioritäten der Partnerorganisationen der EHs, was seinen Ausdruck in einem unterschiedlichen Verständnis vom Profil und Aufgabenspektrum eines/einer EH seitens des Programmmanagements, der Durchführungspartner, der Partnerorganisation des/der EH sowie des/der EH selbst findet. Daraus ergeben sich wiederum Einschränkungen bei der Bedarfsdeckung, weil Partnerbedarfe den Implementierungszielen des TZ-Programms eher untergeordnet sind. Dies wurde von Partnerorganisationen häufig moniert, ebenso wie die relativ geringe Flexibilität in der Aufgabenerfüllung, die sich für EHs aus der Integration in den Programmkontext ergibt.

Gleichzeitig ist die Abstimmung zwischen dem Programmmanagement und den Partnerorganisationen unzureichend, sodass im Sinne einer bedarfsgerechten Steuerung Defizite bestehen. Bei Reibungsverlusten zwischen dem Partnerbedarf und dem Auftrag wird deutlich, dass der Austausch nicht ausreicht und v. a. vorseiten des Programms einseitige Ansprüche bestehen. Dies wurde von Partnerorganisationen als problematisch angesehen; sie empfanden ihre Interessen als nicht hinreichend berücksichtigt.

Vor diesem Hintergrund haben EHs die ganze Last des Implementierungsdrucks vorseiten des Programms und der Erwartungen der Partnerorganisationen zu tragen. Dabei resultieren Probleme weniger aus unterschiedlichen Pflichten des/der EH gegenüber Partnerorganisationen und GIZ als aus unterschiedlichen Rollenanforderungen, die an sie gerichtet werden. So sehen Auftragsverantwortliche EHs vorrangig als ihre Programmmitarbeitenden, während die Partnerorganisationen EHs als Mitarbeitende ihrer Organisation betrachten.

Viele EHs fühlen sich als Mitarbeitende dritter Klasse. Das hängt neben den o. g. inhaltlichen Punkten mit der unterschiedlichen Bezahlung, dem Sonderstatus innerhalb der GIZ – EHs sind formal keine Mitarbeitenden der GIZ – und mangelhafter kommunikativer Einbindung zusammen. Zudem erleben sie, dass das Programmmanagement oft nur wenig Zeit für ihre Belange hat. EHs vermissen daher öfter die Beratungsleistungen der früheren Koordinatorinnen und Koordinatoren.

Die zuvor skizzierten Befunde zur Integration von EHs innerhalb der GIZ korrespondieren mit dem vom DEval-Team wahrgenommenen Selbstverständnis der GIZ. Zwar lag eine Evaluierung der mit der Integration der EHs verbundenen institutionellen Aspekte nicht im Fokus der Evaluierung, aber sowohl die Interviews mit Programmverantwortlichen vor Ort als auch die Hintergrundgespräche mit Experten und Expertinnen in Deutschland weisen darauf hin, dass die Integration des Instruments und die Folgewirkungen bisher organisational nicht vollständig erfasst wurden: Dass EHs nicht nur einen einfach zu erzielenden Mehrwert für den Mehrebenenansatz der deutschen EZ bedeuten, sondern erst dann ihr Potential entfalten können, wenn korrespondierend Veränderungen in der Konzeption und Steuerung der Programme sowie ggf. auch in der Gestaltung des Auftragsverfahrens vorgenommen werden, scheint erst in jüngerer Zeit (und nicht zuletzt im Zuge des Evaluierungsprozesses) in der GIZ besser verstanden zu werden. Das strategisch-politische Manko bildet sich in der Umsetzung auf allen Ebenen ab, beginnend bei der EH-Platzprüfung und dafür zu knapp bemessenen Ressourcen sowie mangelnder Einbindung der lokalen Partnerorganisationen, über unzureichende Begleitung von EHs und fehlende Aushandlungsprozesse zwischen den Programmansprüchen und den Bedarfen der Partnerorganisation der EHs bis hin zu nur sporadisch

anzutreffenden Exit-Strategien. Eine erfolgreiche Inwertsetzung von integrierten EHs hängt auf dieser Grundlage von einer eher selten anzutreffenden Zielkongruenz von Programmzielen und Bedarfen der Partnerorganisation sowie dem besonderen Engagement einzelner Programmverantwortlicher ab.

4.2 Organisation und Verfahren

4.2.1 Übergreifende Aspekte

Wie weiter oben bereits dargestellt, belegen die Ergebnisse eine insgesamt moderate bis hohe Relevanz für den Einsatz des Instruments. Dies geht damit einher, dass die eingesetzten EHs insgesamt nur teilweise dem *genauen* Bedarf der Partnerorganisationen entsprachen. Dieser Befund verweist auf Defizite in der Prüfung von Projektplätzen und in den sich daraus ergebenden Partnervereinbarungen. Dabei wurde offenkundig, dass bei den nichtstaatlichen Trägern des ED die Projektplatzprüfung im Sinne von verbindlichen Prozessschritten in der Aufsetzung eines EH-Platzes nur sehr eingeschränkt stattfindet. Partnerorganisationen beklagten zudem teilweise eine zu geringe Beteiligung bei der Personalauswahl.

Ein mit „hoch“ bewertetes Beratungsverständnis konnte nur bei weniger als der Hälfte der untersuchten EH-Plätze festgestellt werden. Dies verweist auf Defizite im Profil der eingesetzten EHs sowie bei der Begleitung und Betreuung von EHs während ihres Einsatzes.

Die Tatsache, dass Effizienzgesichtspunkte auch in den Partnervereinbarungen nicht explizit thematisiert werden, lässt den Schluss zu, dass in Bezug auf die EH-Vermittlung (potentielle) Beiträge von EHs zur Effizienzverbesserung in den Partnerorganisationen bislang zu wenig berücksichtigt werden.

EHs können Wirksamkeit nur bei einer angemessenen Dauer der EH-Tätigkeit erreichen, wobei 2 Jahre die Untergrenze darstellen. Bei einer kürzeren Dauer, wie als mögliche Option im EH-Leitbild skizziert, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie entsprechend der mit allen Trägern des ED abgestimmten gemeinsamen Wirkungslogik wirksam sein können. Dies liegt v. a. darin begründet, dass die unverzichtbaren Wirkmechanismen nicht genügend zum Tragen kommen könnten.

EHs sind v. a. in den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) tätig. Dabei stehen die Schwerpunktländer der staatlichen bilateralen EZ im Vordergrund. Trotz dieses Schwerpunkts in der Vermittlung von EHs gibt es Anhaltspunkte dafür, dass sie auch in benachteiligten Regionen und Milieus in Mitteleinkommensländern, auch Schwellenländern, einen wirksamen Beitrag zur Kapazitätsentwicklung leisten können. Unabhängig von den Kategorien der Partnerländer existieren Konstellationen, in denen nationale Fachkräfte genauso wirksam sein können wie EHs. Allerdings wird häufig nicht sorgfältig genug geprüft, inwieweit ggf. adäquat qualifizierte nationale Fachkräfte verfügbar sind.

4.2.2 Spezifische Aspekte für den Einsatz von integrierten EHs (GIZ)

Die Ergebnisse der Evaluierung dokumentieren die Wirksamkeit des Einsatzes von eigenständigen EHs in der Entwicklung und Stärkung von Kapazitäten von NRO in Konstellationen mit keiner oder einem vergleichsweise niedrigen Grad der formalen und inhaltlichen Integration (Bolivien, Nicaragua, Simbabwe). Diese Art der Förderung wäre bei formaler Integration in den meisten Fällen nicht möglich gewesen, weil Partnerregierungen andere Akzente für die Mittelverwendung gesetzt hätten.

Der Druck zur Quotenerfüllung führt zur Schaffung von EH-Plätzen, deren Nutzen bezweifelt werden kann. Derartige Plätze gehen häufig nicht von einem durch die Partnerorganisation artikulierten Bedarf aus, wodurch eine Situation geschaffen wird, die der Wirksamkeit von EHs nicht förderlich ist.

4.3 Bedingungen für den erfolgreichen Einsatz des Instruments auf Partnerlandesebene

4.3.1 Allgemeine Erfolgsbedingungen für den Dienst von EHs

Durch die partizipative Konzipierung des EH-Platzes werden Rahmenbedingungen geschaffen, die für die Wirksamkeit von EHs förderlich sind. Dies bildet die Voraussetzung dafür, dass die Ziele des Platzes dem Bedarf der Partnerorganisation entsprechen und dass sich deren Leitung mit den Zielen des EH-Dienstes identifiziert. Entscheidend für die Wirkungsweise von EHs ist deren Zusammenarbeit mit Counterpart(s) und

unmittelbaren Kolleginnen bzw. Kollegen. Dabei begünstigt ein partnerschaftliches Verhältnis die Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen. Dieser Arbeitsweise liegt ein spezifisches Beratungsverständnis zugrunde („Beratung als soziale Interaktion“), das EHs idealiter bereits zuvor in ähnlichen Arbeitskontexten anwenden konnten. Es speist sich aus den sozialen und kommunikativen Kompetenzen der EHs, ihrer Lern- und Reflexionsfähigkeit sowie ihrer Gemeinwohlorientierung. Gleichzeitig bedingt auch die fachliche Professionalität die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von EHs. Der (kritische) Blick von außen ist für EHs v. a. dann nützlich, wenn es darum geht, Praktiken oder Strukturen kritisch zu hinterfragen.

Durch ihre Arbeitsweise fördern EHs die Entstehung und weitere Entwicklung von Ownership und Vertrauen, was wiederum die Nutzung des Gemeinsamen Erfahrungswissens im Sinne der verbesserten Aufgabenerfüllung oder der verbesserten internen Zusammenarbeit bedingt. Mit zunehmender Ownership und gewachsenem Vertrauen verbreitert sich der Kreis der Mitarbeitenden der Partnerorganisation, die Gemeinsames Erfahrungswissen nutzen, sodass von aggregiertem Gemeinsamen Erfahrungswissen gesprochen werden kann. Dies bildet die Basis für die nachhaltige Institutionalisierung von Veränderungen innerhalb der Partnerorganisation. Die Dauer des Vertrags bzw. die Sequenzierung von EH-Diensten spielen hierbei ebenfalls eine bedeutende Rolle im Sinne einer Verstärkung der Wirkungen.

Die finanzielle, personelle und organisationale Stabilität oder Instabilität der Partnerorganisation spielt eine entscheidende Rolle als Erfolgs- oder Misserfolgskriterium. EHs müssen eher damit rechnen, in dieser Hinsicht von Instabilität herausgefordert denn von Stabilität begünstigt zu werden. Dabei sind die situationsbezogenen Ausprägungen der Stabilität oder Instabilität entscheidend. Allerdings muss ein gewisses Maß an Stabilität als notwendige Bedingung gegeben sein, um Wirksamkeit und Nachhaltigkeit zu ermöglichen.

Hinsichtlich der Tätigkeitsprofile von EHs hat sich gezeigt, dass operative Tätigkeiten in Verbindung mit Beratung zur Stärkung

des (Kompetenz-)Vertrauens in den/die EH beitragen. Dabei sollten die beratenden Tätigkeiten aber den Schwerpunkt bilden und operative Aktivitäten nur ergänzend durchgeführt werden, da die Nachhaltigkeit durch rein operative Tätigkeitsprofile unterminiert wird.

4.3.2 Spezifische Erfolgsbedingungen für den Einsatz von integrierten EHs in der GIZ

Bei formal und inhaltlich integrierten EH-Plätzen gibt es ein strukturelles Spannungsverhältnis zwischen den Zielen eines Programms, das v. a. auf die Implementierung von nationalen Strategien ausgerichtet ist, und den Zielen der Partnerorganisation. Die primäre Ausrichtung des EH-Einsatzes am Bedarf der Partnerorganisation ist folglich insbesondere bei integrierten EH-Plätzen eine Herausforderung, der mit einer intensiven und partnerschaftlichen Vorgehensweise bei der EH-Platzprüfung begegnet werden sollte, damit innerhalb der Partnerorganisation vorab eine klare Vorstellung über die Möglichkeiten und Grenzen des EH-Einsatzes besteht. Das ist eine Bedingung für die Wirksamkeit von EHs; allerdings bestehen dafür bei integrierten EH-Plätzen ungleich ungünstigere Rahmenbedingungen, da in den untersuchten Fällen sowohl die Flexibilität der Träger des ED bzw. des Programms als auch der EHs eingeschränkt war.

Während des EH-Einsatzes kann ein kontinuierlicher und partnerschaftlicher Austausch zwischen dem Programm und der Partnerorganisation, der nicht nur über EHs vermittelt ist, für die Wirksamkeit von EHs förderlich sein. Die Wirksamkeit bei programmintegrierten EH-Plätzen kann außerdem dadurch gefördert werden, dass innerhalb der Programme ein klares Verständnis über die Alleinstellungsmerkmale des Instruments „EH“ und dessen Wirkungsweise existiert. Wenn dies der Fall ist, können auch die höheren Wirkpotentiale von programmintegrierten EH-Plätzen realisiert werden.

Abschließend werden in der folgenden Tabelle die idealtypischen Merkmale für die Wirksamkeit von EHs in Partnerländern mit den durch die Evaluierung empirisch fundierten Merkmalen für den wirksamen EH-Dienst abgeglichen:

Tabelle 3: Wirksamkeit der Arbeit von EHs: Anspruch und Wirklichkeit

Idealtypische Merkmale (EH-Leitbild) für die Wirksamkeit in Partnerländern ¹⁹³	Faktische Wirksamkeitsmerkmale in Partnerländern
EHS wirken, indem sie	
Partnerorganisationen und lokale Strukturen, denen sie mit einem Blick von außen und mit fachlichen und methodischen Beiträgen zur Verfügung stehen, stärken;	Wirkmechanismus „produktive Fremdheit“ (schließt „Blick von außen“ mit ein) wurde bestätigt, ebenso wie die Bedeutung der Beiträge von EHs zur Stärkung der Kapazitäten der Partnerorganisation.
sich auf andere Menschen und Kulturen einlassen;	Dies ist Teil der interkulturellen Kompetenz des/der EH, die sich als wirksamkeitsförderlich erwiesen hat. Sie stellt zudem einen zentralen Bestandteil von Professionalität des/der EH dar.
ihre Privilegien reflektieren und ihr Verhalten kontextsensibel gestalten;	Es ist plausibel, dass dieses Verhalten, das Teil der interkulturellen Kompetenz ist, wirksamkeitsförderlich ist. Es gibt aber für die beiden genannten konkreten Aspekte keine hinreichenden empirischen Belege.
voneinander und miteinander lernen; und	Gegenseitiges Lernen hat sich als konstitutiv für den Wirkmechanismus „Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen“ erwiesen.
Veränderungen anstoßen und sich verändern lassen.	Die Rolle des/der EH als „Change Agent“ hat sich als wirksamkeitsförderlich erwiesen. Für das „Sich-verändern-Lassen“ des/der EH gibt es weniger belastbare empirische Belege.
Das Profil des/der EH zeichnet sich dadurch aus, dass er/sie	
über die für die Aufgabe notwendige Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz verfügt sowie die eigene Rolle reflektiert;	Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz erwiesen sich in hohem Maße als wirksamkeitsförderlich, ebenso wie die Rollenreflexion, die dem Verständnis von „Beratung als sozialer Interaktion“ inhärent ist.
Erfahrung in gesellschaftlichem Engagement mitbringt;	Diese Vorerfahrung hat sich nicht als wirksamkeitsförderlich erwiesen. Es kann jedoch plausibel angenommen werden, dass diese Vorerfahrung wirksamkeitsförderlich für das Engagement der EHs nach der Rückkehr ist.
sensibel für interkulturelle, gender- und konfliktbezogene Fragestellungen ist;	Es gibt ausreichende Belege dafür, dass diese Sensibilität wirksamkeitsförderlich ist, wobei es v. a. Belege für die interkulturelle Sensibilität sowie für innerorganisationale Konfliktbearbeitung (EH als Mediator/ Mediatorin) gibt.
die Bereitschaft mitbringt, sich auf das Leben und die Kultur vor Ort einzulassen;	Dies ist Teil der interkulturellen Kompetenz des/der EH, die sich als wirksamkeitsförderlich erwiesen hat. Es gibt keine hinreichenden Belege dafür, dass die Lernprozesse im sozialen Umfeld des/der EH wirksamkeitsförderlich sind.
Beziehungen als Prozessbegleiter/Prozessbegleiterin, Moderator/Moderatorin und Coach/Betreuerin professionell gestaltet;	Die verschiedenen Rollen, die EHs ausgehend von dem Grundverständnis von Beratung als sozialer Interaktion einnehmen, haben sich als wirksamkeitsförderlich erwiesen.
bei und mit der Partnerorganisation arbeitet und die gemeinsam formulierten Entwicklungsziele mitträgt,	Beide Merkmale erwiesen sich in hohem Maße als wirksamkeitsförderlich.
das eigene Fachwissen zeitlich befristet zur Verfügung stellt; und	Die zeitliche Befristung ist wirksamkeitsförderlich, wobei die Wirksamkeit mit der Dauer des Einsatzes zunimmt (Langzeit-EHs).
keine Erwerbsabsicht hat, d. h. auf Basis eines angemessenen Unterhaltsgeldes und einer angemessenen sozialen Absicherung arbeitet.	Es gibt keine empirischen Belege dafür, dass die fehlende Erwerbsabsicht wirksamkeitsförderlich ist.
Fehlende Merkmale: Ausgehend von den empirischen Ergebnissen dieser Evaluierung sind im EH-Profil die Vorerfahrungen in ähnlichen Arbeitskontexten im globalen Süden nicht abgebildet. Zudem reflektiert das EH-Leitbild noch in zu geringem Maße die unverzichtbare Orientierung der EH-Vermittlung am Bedarf der Partnerorganisationen.	

¹⁹³ Die hier dargestellten Merkmale stellen eine Auswahl derjenigen Merkmale dar, die in dem in Kapitel 1.3.2 zitierten Dokument beschrieben werden (GIZ, 2013a).

4.3.3 Wirksamkeit des Instruments in Deutschland

Hinsichtlich des *gesellschaftlichen Engagements* lässt sich insgesamt feststellen, dass Rückkehrerinnen und Rückkehrer ein stark gemeinwohlorientiertes und engagiertes Gesellschaftssegment darstellen. Insofern bestätigen die dargestellten Befunde die Annahme von Rückkehrerinnen und Rückkehrern als Multiplikatorinnen bzw. Multiplikatoren für entwicklungspolitische Prozesse und ein verbessertes Verständnis von globalen Zusammenhängen.

Dabei ist der Einsatz als EH weniger ein Initialerlebnis für gesellschaftliches Engagement, sondern vielmehr die Bekräftigung einer bereits vorhandenen Gemeinwohlorientierung. Jedoch sprechen Rückkehrerinnen und Rückkehrer ihrer Entsendung eine verstärkende Wirkung für ihr Engagement zu. Jenseits der Motivation sind die häufigsten Hürden für das Engagement in Deutschland v. a. der konkurrierende Zeitbedarf für Beruf und Familie und somit im direkten individuellen Umfeld zu verorten.

Die Annahme, dass Rückkehrerinnen und Rückkehrer nach ihren im Partnerland gesammelten Erfahrungen durch ihr Engagement wirksam zu einem „zirkulären Wissenstransfer“ in Deutschland beitragen, wird durch deren Selbsteinschätzungen nur teilweise bestätigt, weil sie selbst davon ausgehen, dass die Wirkungen im Hinblick auf Vernetzung sowie Lobby- und Advocacy-Arbeit niedrig ausfallen. Eine Wirksamkeit über den direkten Freundes-, Kollegen- und Kolleginnen- sowie Bekanntenkreis hinaus kann ebenfalls kaum festgestellt werden. Damit stellen die Ergebnisse der Umfrage die Breitenwirksamkeit des EH-Engagements grundsätzlich infrage.

In der Gesamtschau legen die Ergebnisse der Onlinebefragung den Schluss nahe, dass hinsichtlich der *beruflichen Reintegration* eine Risikogruppe existiert, die im Kern ein gutes Drittel der Rückkehrerinnen und Rückkehrer umfasst. Sie haben 6 Monate nach ihrer Rückkehr noch keine bezahlte berufliche Tätigkeit angenommen, und es gibt Hinweise darauf, dass die Arbeitsverhältnisse dieser Gruppe auch mittelfristig problematischer bleiben werden. Es kann daher nicht verwundern, dass sie in besonderem Maße Bedarf hinsichtlich Unterstützungsleistungen bei der beruflichen Reintegration äußerten. Im Vergleich zu jenen, die 6 Monate nach ihrer Rückkehr

bereits wieder eine Anstellung hatten, zeichnen sie sich durch eine längere Vertragsdauer im Partnerland aus. Außerdem ist der Anteil jener mit Zweitvertrag in dieser Gruppe signifikant höher. Diese beiden Faktoren, die mit zur Wirksamkeit dieser (ehemaligen) EHs im Partnerland beigetragen haben, erweisen sich für die berufliche Wiedereingliederung nach der Rückkehr als erschwerend. Dieses Spannungsverhältnis lässt sich nicht befriedigend auflösen. Günstigere Voraussetzungen zur beruflichen Reintegration zu schaffen, z. B. durch eine kürzere Vertragsdauer, würde auf Kosten der Wirksamkeit im Partnerland gehen.

Bei einer *Gesamtbetrachtung des Einsatzes des Instruments „EH“ im Partnerland und in Deutschland* wird deutlich, dass der durch den EH-Leitbildprozess verstärkt auf den Wirkungsbereich Deutschland gelegte Fokus kaum empirisch fundiert ist. Die Ergebnisse dieser Evaluierung weisen darauf hin, dass ein Spannungsverhältnis zwischen den Bedingungen der Wirksamkeit im Partnerland einerseits und der Reintegration und dem Engagement in Deutschland andererseits existiert. Dieses Spannungsverhältnis ist in der Strategieentwicklung des Instruments (EH-Leitbild) bisher nicht zur Genüge explizit gemacht worden.

4.4. Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen sind aus den Schlussfolgerungen des vorangegangenen Kapitels abgeleitet. In der Darstellung wird zwischen strategischen und operativen Empfehlungen unterschieden. Strategische Empfehlungen werden dann ausgesprochen, wenn Konzepte, Verfahren und Prozesse für den Einsatz des Instruments „EH“ überprüft oder weiterentwickelt werden sollen. Operative Empfehlungen beziehen sich auf Verbesserungspotentiale in bestehenden Verfahren und Prozessen. Die Empfehlungen sind in Bezug auf bestimmte Akteure formuliert, d. h. für das BMZ, für alle Träger des ED und für die GIZ hinsichtlich der integrierten EHs. Aus naheliegenden Gründen wurden operative Empfehlungen nur für alle Träger des ED und für die GIZ formuliert.

Die folgenden Empfehlungen sind absichtlich teilweise nicht so spezifisch, wie es aus Sicht der Stakeholder wünschenswert

wäre. Dies verweist für die verschiedenen Träger des ED und das BMZ auf die Notwendigkeit von weiteren Prozessschritten, die teilweise schon eingeleitet wurden, um die Empfehlungen mit Blick auf die Umsetzung weiter zu konkretisieren. Dies soll dazu beitragen, die Ownership für die Umsetzung der Empfehlungen zu erhöhen.

4.4.1 Strategische Empfehlungen

BMZ

1. Der weitere Einsatz des Instruments „Vermittlung von EHs“ wird ausdrücklich empfohlen. Dies sollte sich auch in einer entwicklungspolitischen Positionsbestimmung, die den Stellenwert des Instruments aus Sicht des BMZ deutlich macht, niederschlagen. In Verbindung damit wird eine Weiterführung des Prozesses zur Konzeptionsentwicklung für den Einsatz des Instruments „EH“ empfohlen, der stärker als bisher die Wirksamkeitsperspektive mit aufnehmen sollte.
2. Bei der vorstehend empfohlenen Weiterführung des Konzeptionsentwicklungsprozesses sollte dem Spannungsverhältnis zwischen den Bedingungen der Wirksamkeit im Partnerland einerseits sowie der Reintegration und dem Engagement in Deutschland andererseits mehr Aufmerksamkeit gelten. Dabei sollte es auch um die Frage gehen, wie der konzertierte Einsatz von Rückkehrerinnen und Rückkehrern in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen und unter Einschluss verschiedener Formen des Engagements gefördert werden kann. Es sollte zudem überlegt werden, inwieweit durch eine Evaluierung der Wirksamkeit von Rückkehrerinnen und Rückkehrern eine gesicherte empirische Grundlage für die Bewertung des gesellschaftlichen Engagements von ehemaligen EHs geschaffen werden kann.
3. Die zunehmenden Anforderungen der Partnerorganisationen an die Qualifikationen von EHs sollten im EH-Leitbild deutlicher zum Ausdruck kommen. Das darin dargestellte EH-Profil sollte dementsprechend im Zuge der vorstehend empfohlenen Weiterführung des Konzeptionsentwicklungsprozesses angepasst bzw. aktualisiert werden. Dabei sollten „Vorerfahrungen in der praktischen EZ“ und „Erfahrungen mit externen Finanzierungsmöglichkeiten“ als zusätzliche Profilvermerkmale mit aufgenommen werden.
4. Die durch das EhfG vorgegebene Mindestvertragsdauer von 2 Jahren sollte beibehalten und nicht unterschritten werden, um im Sinne der dem EH-Einsatz zugrunde liegenden Logik angemessene Voraussetzungen für Wirksamkeit zu schaffen. Wenn doch entsprechend den im EH-Leitbild entwickelten Perspektiven eine kürzere Einsatzdauer in Erwägung gezogen werden sollte, müssten entsprechende Einsätze mit spezifischen Zielen und einer damit korrespondierenden Wirkungslogik hinterlegt werden.
5. Es wird empfohlen, dass die Träger des ED im Prozess der Schaffung von EH-Plätzen der Prüfung mehr Aufmerksamkeit schenken. Dies betrifft v. a. die verbesserte Prüfung vor Ort, für die angemessene Zeit und entsprechende Ressourcen eingesetzt werden sollten. Zudem sollten EHs, dem Bedarf der Partnerorganisationen entsprechend, v. a. dorthin vermittelt werden, wo sie im Vergleich zu nationalen Fachkräften einen begründeten Mehrwert haben. Dazu sollte das BMZ die Initiative ergreifen, um im Rahmen der EH-Begleitgruppe zu einer gemeinsamen Vereinbarung zur verbesserten Projektplatzprüfung mit den Trägern des ED zu kommen.
6. Die Möglichkeiten des Einsatzes von EHs der GIZ zur Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen als flankierende Maßnahmen sollten erhalten bleiben. Es sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass Mittel aus dem SFF entsprechend eingesetzt werden können. Genau wie bei formal und inhaltlich integrierten EHs sollte sich die Vermittlung in Zukunft ausschließlich am Bedarf ausrichten.
7. Eine Weiterführung der zwischen BMZ und GIZ vereinbarten Zielgrößen für den Einsatz von EHs wird im Sinne eines bedarfsgerechten Einsatzes dieses Instruments als nicht zielführend angesehen. Stattdessen wird eine auf verbesserte Qualität ausgerichtete Selbstverpflichtung der GIZ zur konsequenten Inwertsetzung des Instruments „EH“ empfohlen. Eine derartige Selbstverpflichtung wäre mit der Konditionalität verbunden, dass deren Einhaltung kontinuierlich und spätestens 2018 abschließend extern überprüft werden sollte.
8. Es sollte überprüft werden, inwieweit eine flexiblere Auslegung des Auftragsverfahrens eine bessere Inwertsetzung des Instruments in der staatlichen bilateralen EZ

begünstigen würde. Dabei sollte auch geprüft werden, inwieweit bedarfsgerechte Anpassungen ggf. eine Änderung des Auftragsverfahrens erforderlich machen.

Alle Träger des ED

9. Es wird empfohlen, im Prozess der Schaffung von EH-Plätzen der Prüfung mehr Gewicht zu geben. Dies betrifft v. a. die verbesserte Prüfung vor Ort, für die angemessene Zeit und entsprechende Ressourcen eingesetzt werden sollten. Dabei sollte auch sorgfältiger geprüft werden, inwieweit EHs im Vergleich zu nationalen Fachkräften einen begründeten Mehrwert haben.
 10. Bei den von den zivilgesellschaftlichen Trägern des ED vermittelten EHs sollte verstärkt darauf geachtet werden, dass Vernetzungsbeziehungen zu höheren Interventionsebenen von EHs und Partnerorganisationen aktiv hergestellt werden, um Breitenwirksamkeit (*scaling up*) und Nachhaltigkeit entsprechend den Bedarfen der Partnerorganisationen zu fördern. Dies sollte situationsgerecht erfolgen, um bestehende Netzwerkbezüge und besondere Akteurskonstellationen, z. B. Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft, angemessen zu berücksichtigen. Dazu gehört auch die Klärung der ggf. zusätzlich erforderlichen finanziellen und materiellen Ressourcen.
 11. Es wird empfohlen, bei der Konzeption von EH-Plätzen möglichen Beiträgen von EHs zur Effizienzverbesserung innerhalb der Partnerorganisation mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Dabei muss situationspezifisch entschieden werden, wie das u. U. sensible Thema „Effizienz“ in die Arbeit mit der Partnerorganisation eingeführt wird.
 12. Die meisten ehemaligen EHs bezeichneten die Nutzung ihres Wissens und ihrer Erfahrungen durch die Träger des ED als eingeschränkt. Damit bleiben zentrale Wissens- und Erfahrungsquellen für die Weiterentwicklung von EH-Plätzen und/oder des Instruments ungenutzt. Es wird daher empfohlen, dass die Träger des ED die Möglichkeiten für die Nutzung dieses Wissens und dieser Erfahrungen verbessern.
- GIZ**
13. Eine Weiterführung der zwischen BMZ und GIZ vereinbarten Zielgrößen für den Einsatz von EHs wird im Sinne eines bedarfsgerechten Einsatzes dieses Instruments als nicht zielführend angesehen. Stattdessen wird eine auf verbesserte Qualität ausgerichtete Selbstverpflichtung der GIZ zur konsequenten Inwertsetzung des Instruments „EH“ empfohlen – nach einem entsprechenden politischen Bekenntnis des BMZ zum Einsatz des Instruments „EH“ (s. Empfehlung 1). Bei der konkreten Ausgestaltung dieser Selbstverpflichtung sollte die GIZ geeignete Mechanismen identifizieren und umsetzen, die die verbesserte Inwertsetzung des Instruments innerhalb der GIZ deutlich machen. Damit einhergehend sollten v. a. qualitative Indikatoren vereinbart werden, die ein Monitoring der Umsetzung ermöglichen. Eine derartige Selbstverpflichtung wäre mit der Konditionalität verbunden, dass deren Einhaltung kontinuierlich und spätestens 2018 abschließend extern überprüft werden sollte (s. die korrespondierende Empfehlung 7).
 14. Die Möglichkeiten des Einsatzes von EHs zur Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Organisationen als flankierende Maßnahmen sollten erhalten bleiben (s. die korrespondierende Empfehlung 6).
 15. Die Programme sollten in der Konzeption und Steuerung mehr Flexibilität aufbringen, um die Bedarfe von Partnerorganisationen, in denen EHs eingesetzt sind, aufnehmen zu können. Dies sollte seinen Niederschlag finden in klareren Zielvereinbarungen zwischen dem Programmmanagement, dem Durchführungspartner und der Partnerorganisation der EHs. Dazu wird es notwendig sein, in verstärktem Maße Detailprüfungen für EH-Plätze durchzuführen. Bei der Umsetzung dieser Empfehlung sollte auf den von der GIZ bereits eingeleiteten Verbesserungen aufgebaut werden.
 16. Es wird empfohlen, dass in Bezug auf eine bestimmte EH-Position innerhalb eines Programms Anforderungen an die EHs sowie deren Rolle einvernehmlich geklärt werden. Dies sollte seinen Niederschlag finden in den zwischen dem Programmmanagement, dem Durchführungspartner und der Partnerorganisation der EHs getroffenen Vereinbarungen.
 17. Das Verständnis des Programmmanagements für die Spezifika des Instruments „Vermittlung von EHs“ sollte verbessert werden. Dabei sollten unterschiedliche Maßnahmen der Personalentwicklung, des dezentralen Fachdialogs wie auch des Führungsdialogs genutzt werden.

4.4.2 Operative Empfehlungen

Alle Träger des ED

18. Es wird empfohlen, der Verbesserung der Beratungskompetenz von EHs verstärkt Aufmerksamkeit zu widmen. Dies betrifft die Vorbereitung von EHs ebenso wie die begleitende Personalentwicklung. Zudem sollte es einen regelmäßigen dezentralen Fachdialog zum Thema „Beratungs- und Rollenverständnis“ geben. Dabei sollte das je nach Träger des ED verfügbare Instrumentarium von Dialogmaßnahmen zur Anwendung kommen.
19. Die geltenden Verfahren und Abläufe sollten überprüft werden, um eine bessere Beteiligung der Partnerorganisationen bei der Personalauswahl zu ermöglichen. Dies sollte einhergehen mit einer Verbesserung der Transparenz in der Erarbeitung der Partnervereinbarung, um zu gewährleisten, dass alle relevanten Akteure innerhalb der Partnerorganisation angemessen beteiligt werden.
20. Die bei den Trägern der ED verbreitete Praxis, eine maximale Vertragsdauer für einen EH-Einsatz in einem bestimmten Partnerland festzulegen, sollte beibehalten werden. Dabei sollte es keine einheitlichen Vorgaben geben.

21. Es wird empfohlen, dem Phasing-out des Einsatzes von EHs mehr Aufmerksamkeit zu widmen, um frühzeitig entsprechende Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die durch den EH-Einsatz erreichten Veränderungen bzw. Verbesserungen gesichert werden.

GIZ

22. Die Abstimmung zwischen den Partnerorganisationen und dem Programmmanagement sollte verbessert werden, um Reibungsverluste vorzubeugen. Dies sollte einen transparenten Umgang mit Steuerungsbedarfen einschließen.
23. Um bestehenden Spannungen zwischen dem Programm und den Partnerorganisationen entgegenzuwirken, sollten verbindliche Aushandlungsprozesse geschaffen werden (Ausgangsvereinbarung, Umsetzung, Begleitung, Ausstieg).
24. Aus den Rückmeldungen von EHs lässt sich schließen, dass das Programmmanagement oft nur wenig Zeit für ihre Belange hat. Insofern sollte die GIZ geeignete Begleitstrukturen und -mechanismen identifizieren und umsetzen, um dem Unterstützungsbedarf der EHs für ihre wirksame Arbeit nachkommen zu können.



ANHANG

1.

Ausführliche Theorie des Wandels

Wie in Kapitel 1.2 dargestellt, handelt es sich bei der vorliegenden Evaluierung um eine theoriebasierte Evaluierung. Diese Herangehensweise fußt darauf, eine explizite Theorie über die Wirkungsweise von Maßnahmen (hier: des Instruments „EH“) zu entwerfen, auf deren Basis die empirische Untersuchung strukturiert wird. Als Überbegriff hierfür ist der Terminus „Programmtheorie“ gebräuchlich. Dieser Begriff leitet allerdings leicht fehl, da damit nicht ausschließlich Programme im Sinne der EZ gemeint sind, sondern vielmehr theoretische Annahmen zur Wirksamkeit von Interventionen im Allgemeinen (Funnell und Rogers, 2011; Chen, 2015). Dies zeigt sich an den beiden Komponenten, die in der Programmtheorie enthalten sind: die Theorie des Handelns (Theory of Action) und die Theorie des Wandels (TdW, Theory of Change). Während Ersterer Annahmen über die Intervention selbst expliziert und darzustellen versucht, wie einzelne Aktivitäten konzipiert und mit einander verzahnt sind, um Wirkungen zu erreichen, ist in Letzterer die angenommene Wirkungsweise des Vorhabens dargestellt. Dabei geht es nicht nur um die logische Abfolge von Wirkungen unterschiedlicher Reichweite, sondern auch um die Explizierung von Annahmen über den Zusammenhang von unterschiedlichen Wirkungen.

In der TdW, wie sie für die vorliegende Evaluierung entwickelt worden ist, sind beide Komponenten, also Theorie des Handelns und TdW, in einer umfangreichen Theorie enthalten – sowohl unterschiedliche Aktivitäten von EHs und ihr Zusammenspiel als auch die Wirkungsweisen und Mechanismen wurden vor Beginn der empirischen Untersuchung graphisch in einer Wirkungslogik expliziert und in der TdW von EHs schriftlich festgehalten. Da zu Beginn der Evaluierung keine übergreifenden Dokumente zur Wirkungsweise von EHs vorlagen, wurde in einem partizipativen Prozess gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Träger des ED sowie mit Expertinnen und Experten eine trägerübergreifende Theorie rekonstruiert. Diese basiert auf trägerspezifischen Wirkungslogiken, die gemeinsam mit jedem einzelnen Träger entworfen und anschließend vom Evaluierungsteam zusammengeführt und gemeinsam mit der Referenzgruppe der Evaluierung fertiggestellt wurden.

Diese ausführliche TdW als Instrument der Vermittlung von EHs wird im Folgenden in Form eines Narrativs dargestellt. Es handelt sich hierbei um die theoretische Basis der empirischen Untersuchung, also gleichsam um Hypothesen, wie sie im Zuge des Inception-Reports der Evaluierung abgebildet wurden, und nicht um empirische Ergebnisse der Evaluierung. Aufgrund der großen Diversität der Einsatzformen von EHs und um einen Großteil der EH-Plätze abdecken zu können, ist die Wirkungslogik auf „typische“ EH-Einsatzformen beschränkt worden: Die Mehrzahl von EHs ist als Mitarbeiter/Mitarbeiterin einer einzelnen PO tätig, arbeitet mit einem beschränkten Kreis von Kolleginnen und Kollegen mehr oder minder intensiv zusammen und kann mindestens 2 Jahre mit ihrer PO zusammenarbeiten. Andere Einsatzformen von EHs wurden nicht berücksichtigt, da bspw. EHs, die mehrere oder keine PO beraten, weil sie als Mitarbeiter/Mitarbeiterin im Programmbüro fachliche Aufgaben übernehmen, oder EHs, die nur in einem Jahresvertrag ihren Dienst leisten, grundsätzlich anders Handeln (müssen), um wirksam zu sein. Auch für EHs, die als Koordinatorinnen und Koordinatoren tätig sind, gilt die folgende Wirkungslogik nicht.

Die Wirkungslogik, wie sie in Kapitel 1.2.1 abgebildet ist, bildet die Basis für die folgende narrative TdW. Sie zeigt die Verbindungen zwischen den zugrunde liegenden Inputs und Aktivitäten sowie den intendierten Leistungen, Outcomes und Impacts auf. In der graphischen Darstellung wurde versucht, die Komplexität des Evaluierungsgegenstandes hinreichend einzufangen und dabei gleichzeitig eine Simplifizierung auf Kernaspekte vorzunehmen. Grundsätzlich ist die Wirkungslogik in zwei Wirkungsbereiche aufgeteilt. Der größere Bereich auf der linken Seite stellt die Aktivitäten und erwarteten Wirkungen in den Partnerländern dar, während die rechte Seite der Wirkungslogik (gekennzeichnet durch den gestrichelten Rahmen) sich auf die Aktivitäten und Wirkungsbereiche der EHs bzw. der Rückkehrerinnen und Rückkehrer in Deutschland bezieht. Da sich die Evaluierung auf die Wirksamkeit von EHs in Partnerländern konzentriert, ist der überwiegende Teil des Narrativs diesem Bereich der Wirkungslogik gewidmet.

1.1 Wirkungsbereich der Partnerländer

Grundsätzlich wird angenommen, dass für die Erzielung von Wirkungen in den Partnerländern wesentliche Inputs von allen drei beteiligten Akteuren – PO, Träger des ED und EHs – notwendig sind. Für die Erzielung von Wirkungen auf Zielgruppenebene werden darüber hinaus auch von den Zielgruppen grundlegende Beiträge geleistet. Die zweite Ebene der Aktivitäten umfasst die konkreten Felder, in denen EHs aktiv werden, während sich die nachfolgenden Ebenen dann weiter fortsetzen in den Leistungen und intendierten Wirkungen, die durch den Einsatz von EHs erzielt werden sollen. Dabei ist festzuhalten, dass sich die hier aufgeführten Leistungen und Wirkungen nicht ausschließlich auf EHs beziehen, sondern in der Regel aus dem Zusammenwirken von EHs und PO entstehen.

Die Outcome-Ebene ist unterteilt in die Wirkungsebene der PO (Outcome 1) und die Wirkungsebene der Zielgruppen der PO (Outcome 2), wobei aufsteigend von unten nach oben die Langfristigkeit der Wirkungen und der Wirkungsgrad zunehmen, während der direkte Einfluss von EHs abnimmt.

1.1.1 Input

Ausgangspunkt für die Entsendung von EHs ist ein klar definierter *Bedarf der PO*. Dabei wird angenommen, dass der von der PO formulierte Bedarf auch dem tatsächlichen entwicklungspolitischen Bedarf im Partnerland entspricht und eine hohe Relevanz für die Zielgruppen gegeben ist. In diesem Zusammenhang spielt der jeweilige Kontext, in dem PO agieren, eine Rolle. Entwicklungspolitische Zielsetzungen und Prioritäten können stark variieren, sowohl bei Partnern der staatlichen bilateralen EZ als auch bei den PO der nichtstaatlichen Akteure. Deren Ziele weichen teilweise von nationalen Entwicklungszielen ab und sind nicht immer regierungskonform. Zu berücksichtigen sind darüber hinaus etwa sektorale Faktoren, Größe und Aktionsradius der PO (lokale, regionale oder nationale Ebene) sowie Charakteristika der Zielgruppen. Eine zentrale Wirkungsannahme hinsichtlich des Bedarfs ist, dass die Berücksichtigung des vorhandenen Bedarfs bei PO eine Voraussetzung für Ownership und gemeinsames Lernen ist. Mögliche Einflussfaktoren, die die Bedarfsklärung beeinflussen, sind dabei auf der einen Seite bestehende Restriktionen bei den Trägern des ED (z. B.

festgelegte Länderschwerpunkte, inhaltliche oder sektorale Schwerpunkte), die eine Bedarfsformulierung auf bestimmte Bereiche beschränken. Auf der anderen Seite besteht die Möglichkeit, dass PO einen bestimmten Bedarf „vorschieben“, um EHs vermittelt zu bekommen, dieser aber nicht dem tatsächlichen Bedarf entspricht (bestehen einer *hidden agenda* bei PO, z. B. Einsatz von EHs als kostengünstigem Personal, finanzielle Vorteile). In Fällen, in denen äußere Restriktionen die Bedarfsformulierung der PO beeinflussen, kann sich ein pragmatisches Vorgehen der PO bei der Bedarfsformulierung auch positiv auswirken, vorausgesetzt, es besteht ausreichend Flexibilität im Rahmen des EH-Einsatzes, um Anpassungen in der Arbeit zu gewährleisten und Aufgabenfelder zu verschieben.

Es wird angenommen, dass der Faktor „Vertrauen“ zwischen der PO und den Trägern des ED bei der Bedarfsformulierung eine Rolle spielt und entsprechende Unterschiede bei „neuen“ oder „alten“ PO in Bezug auf den inhaltlichen Abgleich zwischen der PO und dem Träger des ED existieren. Die Bedarfsklärung und daraus resultierende konkrete Vereinbarungen zwischen der PO und dem Träger des ED bezüglich des Einsatzes von EHs und der damit verbundenen Ziele werden umso einfacher zu gestalten sein, je vertrauensvoller die Zusammenarbeit zwischen den beiden Partnern ist. Darüber hinaus gibt es möglicherweise weitere strategische Annahmen bei der PO oder dem Träger des ED, die die Bedarfsermittlung beeinflussen.

Auf Grundlage des formulierten Bedarfs erfolgt die *Auftragsklärung* bzw. *Partnervereinbarung* zwischen dem Träger des ED und der PO. Diese beinhaltet u. a. die Klärung von Rollen sowie Vereinbarungen bezüglich der Aufgaben und Pflichten der beteiligten Stakeholder. Zentrale Annahmen in Bezug auf die Partnervereinbarung sind, dass die darin vereinbarten Eigenbeiträge der PO die Ownership für den EH-Einsatz und die damit verbundenen Ziele fördern und dass die Partnerschaftlichkeit im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen dem Träger des ED, der PO und dem/der EH auch das Partnerschaftsverhältnis zwischen der PO und der Zielgruppe fördern kann (Konsistenzannahme). Darüber hinaus verbessert sich das gegenseitige Verständnis zwischen dem Träger des ED und der PO. Faktoren, die die Qualität der Partnervereinbarung beeinflussen können,

sind individuelle Dispositionen der Beteiligten, unterschiedliche Erwartungshaltungen, organisationale Zwänge (z. B. Legitimationsdruck der Träger des ED gegenüber Gebern oder Spendern) und bestehende Asymmetrien zwischen den Partnern (z. B. materielle Abhängigkeit der PO).

Die **Bereitschaft zur partnerschaftlichen Arbeit und das Rollenverständnis von EHs als Mitarbeitenden der PO** bilden einen gemeinsamen Input von Trägern des ED, PO und EHs. Das Kriterium „partnerschaftliche Arbeit“ ergibt sich u. a. aus dem gemeinsamen Verständnis des EH-Einsatzes als ED, der verschiedene Aspekte umfasst und u. a. verstanden wird als ein Dienst für andere für eine begrenzte Zeitdauer, als „solidarischer Dienst“ und als „Lern- und Fachdienst“. Dabei besteht bei EHs ein weites Spektrum hinsichtlich der Ausprägung von Fachlichkeit und solidarischem Dienstverständnis in ihrer Arbeit. In Bezug auf den EH-Einsatz besteht grundsätzlich die Annahme, dass die Motivation von EHs durch die Arbeit und das Leben mit den Menschen im Partnerland erfolgt und nicht vorrangig durch finanzielle Anreize bzw. Lohn. Diese Motivation fördert das Engagement, die Basisnähe und die Integration im Partnerland. Dienst bedeutet dabei auch, dass der Einsatz über die fachliche Arbeit hinausgeht und das Privatleben ebenso umfasst wie das berufliche Umfeld.

Bei den PO umfasst die Bereitschaft zur partnerschaftlichen Arbeit insbesondere die Bereitschaft zum offenen Dialog und zur Veränderung.

Für die EHs ist insbesondere das eigene Rollen- und Selbstverständnis von zentraler Bedeutung. Dieses Rollenverständnis ergibt sich aus dem oben ausgeführten Dienstverständnis und geht über die Erfüllung eines fachlichen Auftrags hinaus. Partnerschaftliche Arbeit ist nur dann möglich, wenn die dafür notwendigen Inputs von EHs vorhanden sind (grundsätzlich sind alle angegebenen Inputs notwendig, um dieses Kriterium zu erfüllen). Faktoren, die das Rollenverständnis von EHs möglicherweise beeinflussen, sind bestehende Strukturen der Träger des ED vor Ort oder die Integration von EHs in größere Programme und damit verbunden die Orientierung von EHs an „externen“ Personengruppen. Auch eine disziplinarische Aufhängung außerhalb der PO kann das Rollenverständnis von EHs beeinflussen, gleichzeitig ergeben sich durch diesen

besonderen Status u. U. auch neue Handlungsmöglichkeiten für EHs (z. B. Generierung von Synergieeffekten mit anderen Programmen, stärkere politische Durchsetzungsfähigkeit).

Grundsätzlich gibt es eine Reihe von Aspekten, die Einfluss auf das zugrunde liegende Dienstverständnis des EH-Einsatzes haben. Dazu gehören erstens individuelle Dispositionen der beteiligten Stakeholder im Rahmen des Arbeitsverhältnisses von EHs, zweitens die Entwicklung des Arbeitsmarktes und damit einhergehend das Spannungsverhältnis zwischen „Dienst“ und Professionalisierung der Arbeit von EHs sowie drittens das Spannungsverhältnis von Professionalisierung und begrenzter Dauer des Einsatzes. Letzteres ist insofern von Bedeutung, da angenommen wird, dass Professionalisierung und Kapazitätsaufbau bei EHs, die auch einen Mehrwert für die Arbeit von EHs in den PO darstellen, mit zunehmender Einsatzdauer steigen.

Die **Vorbereitung** von EHs durch die Träger des ED steht in direktem Zusammenhang mit der Auswahl von EHs und der Zuordnung zu einem bestimmten Projekt. Die Auswahl umfasst die Prüfung der fachlichen Eignung sowie der persönlichen Situation (z. B. in Bezug auf Finanzen oder Familie) und der sozialen Kompetenzen der EHs. Die Vorbereitung umfasst sowohl Maßnahmen im Hinblick auf die Integration von EHs im Partnerland als auch Maßnahmen für die Integration im Rahmen des Angebots des Trägers des ED. Die Vorbereitung beinhaltet dabei folgende Bereiche: Vermittlung von sprachlichen, fachlichen und methodischen Kompetenzen, Sensibilisierung für die Arbeit im Partnerland, Genderorientierung und Konfliktfähigkeit, Etablierung von Netzwerkkontakten sowie die Vermittlung von Wissen über die Organisationskultur der Träger der ED. Großer Wert wird von einigen Trägern des ED auch auf die familienorientierte Vorbereitung gelegt, da angenommen wird, dass diese eine bessere gesellschaftliche Integration ins Partnerland ermöglicht. Insgesamt besteht die Annahme, dass die in der Vorbereitung vermittelten Kompetenzen die Dialog- und Arbeitsfähigkeit von EHs im Partnerland erhöhen und damit zu einer verbesserten Zielerreichung und Wirksamkeit von EHs beitragen. Eine Voraussetzung für die Vorbereitung ist, dass im Rahmen der Auswahl festgelegte Kriterien angewendet und auf dieser Grundlage die geeignetsten Bewerberinnen und Bewerber ausgesucht werden. Darüber hinaus wird angenommen,

dass eine ausreichende Zahl geeigneter Bewerberinnen und Bewerber zur Verfügung steht, sodass eine Auswahl möglich ist. Demgegenüber stehen erstens Einschränkungen in Bezug auf die für die Vorbereitung zur Verfügung gestellten zeitlichen und finanziellen Ressourcen, und zweitens sind die grundsätzlichen Möglichkeiten, im Rahmen der Vorbereitung zur Kompetenzerhöhung von EHs beizutragen (insbesondere hinsichtlich sozialer, interkultureller Kompetenzen, Konfliktfähigkeit etc.), begrenzt.

Neben der Vorbereitung leisten die Träger des ED auch **materielle und finanzielle Inputs**. Hier gibt es allerdings große Unterschiede bei den einzelnen Trägern des ED. Die Spannweite reicht von einer grundsätzlichen Kopplung des EH-Einsatzes an eine finanzielle Förderung bis hin zur strikten Trennung von personeller und finanzieller Förderung. Eine Annahme dabei ist, dass finanzielle und/oder materielle Begleitmaßnahmen eine Voraussetzung für die Wirksamkeit in bestimmten Sektoren (z. B. Gesundheit) darstellen. Darüber hinaus kann die Projektförderung für die PO sichergestellt werden. Demgegenüber steht die These, dass finanzielle Inputs die Ownership bei PO und die Nachhaltigkeit unterminieren bzw. dass Loyalitätsprobleme für EHs entstehen, weil sie als „Finanzaufseher“ wahrgenommen werden. Einige Träger des ED praktizieren aus diesen Gründen eine konsequente Trennung von finanzieller und personeller Förderung. Hinsichtlich der Wirkungen materieller und finanzieller Inputs ist eine Differenzierung nach Sektoren vorzunehmen.

Die **Begleitung** von PO und EHs durch die Träger des ED umfasst u. a. Aufgaben in den Bereichen Monitoring, Supervision und Administration. Ein stärkeres Engagement des Trägers des ED erfolgt insbesondere dann, wenn Probleme auftauchen. Ein mögliches Risiko hierbei ist, dass interne Zwänge (z. B. Mangel an Zeit/Ressourcen) den Partnerdialog behindern. Dort, wo Strukturen des Trägers des ED in den Ländern vorhanden sind (z. B. DED-Landesstrukturen oder -Koordinatoren bzw. -Koordinatorinnen) oder der Träger des ED an der Projektsteuerung beteiligt ist, ist die Begleitung intensiver.

Der **Input der PO** umfasst die **Bereitschaft zur Veränderung**, d. h. die Bereitschaft von PO, sich auf den Blick von außen einzulassen und gemeinsam vereinbarte Ziele umzusetzen. Ein wichtiger Faktor, der diese Bereitschaft beeinflussen

kann, ist die Qualität der angestrebten Veränderung. Dabei wird angenommen, dass sich die Bereitschaft der PO, sich auf Veränderungen einzulassen, prozessual verändern kann. Je höher die Qualität der Arbeit von EHs eingeschätzt wird, je eher gemeinsame Ziele erreicht werden und je partnerschaftlicher der Prozess der Veränderung gestaltet ist, desto eher wird auch die Bereitschaft zur Veränderung bei der PO zunehmen. Gleichzeitig können zu hohe professionelle Ansprüche von EHs, das Bestehen von nicht offen kommunizierten Erwartungen und Zielen (*hidden agenda*) oder übertriebene Erwartungshaltungen bei den PO deren Veränderungsbereitschaft einschränken. Grundsätzlich können fachliche Beiträge der EHs Veränderungsprozesse stützen, aber es gibt eine Reihe externer Störfaktoren, die das beeinflussen.

PO stellen darüber hinaus die für den Einsatz notwendige **Infrastruktur** und die erforderlichen **Ressourcen** zur Verfügung. Dabei gibt es definierte Mindeststandards, die erfüllt werden müssen, um die prinzipielle Arbeitsfähigkeit von EHs zu gewährleisten (z. B. in Bezug auf Büroausstattung). Darüber hinaus besteht die Annahme, dass die Nachhaltigkeit höher (oder erst gegeben) ist, wenn den EHs ein Counterpart innerhalb der PO zur Verfügung steht. Eine dritte Annahme ist, dass Eigenbeiträge die Ownership bei PO erhöhen.

EHs erbringen eine Reihe von Inputs, die je nach Umfeld oder Bedarfen der PO unterschiedlich stark ausgeprägt sein können, aber für die Erzielung von Wirkungen gleichermaßen zentral sind. Grundsätzlich wird angenommen, dass EHs beim Einsatz im Partnerland unter vergleichsweise schwierigeren Rahmenbedingungen arbeiten als in Deutschland (bezüglich Infrastruktur, Ressourcen etc.). Dabei gibt es Unterschiede je nachdem, ob es sich um einen Einsatz bei „starken“ oder „schwachen“ PO handelt und wie die jeweilige Situation vor Ort ist (z. B. ländliche oder städtische Umgebung).

Voraussetzung für den Einsatz ist, dass EHs das notwendige **Fach- und Methodenwissen** mitbringen, das der Nachfrage und/oder dem tatsächlichen Bedarf der PO entspricht. **Soziale und kommunikative Kompetenzen** von EHs im interkulturellen Kontext beinhalten neben dem Wissen über kulturelle Gegebenheiten im Partnerland und der Sensibilität in Bezug auf bestimmte Verhaltensweisen auch Aspekte wie Gender- und

Konfliktsensibilität und setzen die Bereitschaft zum Dialog und zu aktiver und gestaltender Interaktion voraus. Grundsätzlich besteht die Annahme, dass EHs im Zusammenwirken mit Mitarbeitenden der PO und auch im privaten Umfeld die größere Anpassungsleistung zu erbringen haben (Stichwort: Anschlussfähigkeit). EHs müssen darüber hinaus die Fähigkeit besitzen, Personen zusammenzubringen und kultursensibel Konflikte auszutragen.

Der **Blick von außen**, den EHs mitbringen, ermöglicht die Infragestellung eingefahrener Strukturen und das Einbringen neuer Perspektiven. Sowohl PO als auch EHs werden in die Lage versetzt, das eigene Handeln und praktizierte Arbeitsweisen zu reflektieren und neu zu entwickeln. Das Kreativitätspotential wird bei beiden Akteuren potentiell erhöht (Prinzip der „produktiven Fremdheit“). Es besteht die Annahme, dass dieser Blick von außen mit zunehmender Dauer des Einsatzes zumindest teilweise verloren geht. Demgegenüber steht der Bedarf der PO an tiefergehenden Länderkenntnissen und lokaler Expertise der EHs.

Für partnerschaftliches Arbeiten ist darüber hinaus eine **bedarfsorientierte und flexible Arbeitsweise** von EHs erforderlich. Diese beinhaltet die Fähigkeit zur Anpassung des mitgebrachten Fach- und Methodenwissens, aber auch von Arbeitsprozessen an besondere lokale Bedingungen. Bedarfsorientierte und flexible Arbeitsweise bedeutet auch, dass EHs in Zusammenarbeit mit PO substantiellen Gestaltungsspielraum haben. Voraussetzung hierfür ist, dass die Bereitschaft zur Veränderung auf beiden Seiten gegeben ist. Festgelegte Zielvorgaben und Indikatoren schränken eine Flexibilität in der Zusammenarbeit möglicherweise ein.

Ein weiterer zentraler Input von EHs ist das Mitbringen einer **normativen Grundhaltung**. Diese beinhaltet eine wertebasierte Erdung und wertebasiertes Handeln von EHs, die Voraussetzungen sind, um dem Mandat des Einsatzes gerecht zu werden. Wertebasiertes Handeln umfasst Faktoren wie gesellschaftliches Engagement, Solidarität, Toleranz, Partnerschaftlichkeit, den Einsatz für Gerechtigkeit und Frieden sowie die Orientierung an Menschenrechten, Chancengleichheit und politischer Teilhabe. In diesem Zusammenhang ist das Dienstverständnis, das der Entsendung von EHs zugrunde liegt,

von zentraler Bedeutung (s. o.). Bestehende Organisationskulturen von Trägern des ED und/oder PO können bestärkend oder hemmend in Bezug auf das wertebasierte Handeln von EHs wirken (z. B. Leistungsbezogenheit in der Organisation, Vorherrschen hierarchischer Strukturen, soziale Ungleichheiten). Die **Lern- und Reflexionsfähigkeit** von EHs beinhaltet neben der Bereitschaft zum Dialog und zu aktiver Interaktion auch die Fähigkeit, andere Einstellungen und Verhaltensweisen zu akzeptieren und sich diese ggf. sogar anzueignen. Dazu gehören ein konstruktiver Umgang mit negativen Erfahrungen sowie ein ausreichendes Maß an Frustrationstoleranz im Hinblick auf Fehlschläge oder nicht erreichte persönliche Zielsetzungen.

1.1.2 Aktivitäten und Outputs

Aktivitäten bezeichnen hier Kategorien von Tätigkeiten, die von EHs durchgeführt werden. Diese manifestieren sich in erbrachten Leistungen (Outputs). Grundlage sämtlicher Aktivitäten ist das dialogische, kommunikative Handeln von EHs und ihren direkten Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen bzw. Mitarbeitenden von PO und ggf. Zielgruppen. Sämtliche Aktivitäten von EHs finden in Rücksprache und ggf. gemeinsam mit ihren Counterparts und Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen bzw. Vorgesetzten statt. Diese Art des partnerschaftlichen Arbeitens auf Augenhöhe zeichnet EHs aus und speist sich aus ihren unterschiedlichen Inputs. So wird angenommen, dass ihre sozialen, kommunikativen und interkulturellen Kompetenzen, die bedarfsorientierte und flexible Arbeitsweise, die Lern- und Reflexionsfähigkeit sowie die entsprechende normative Grundhaltung entscheidende Elemente von dialogischem Arbeiten sind. Voraussetzung dafür ist, dass ein gemeinsames Verständnis von partnerschaftlicher Arbeit von EHs und Mitarbeitenden der PO gemeinsam praktiziert wurde, da sich das konkrete Verständnis von Partnerschaftlichkeit je nach Länderkontext und/oder PO unterscheiden kann. Als Ergebnis dieser Aktivitäten werden auch die erbrachten Leistungen an dieser Stelle beschrieben. Diese lassen sich nicht allein auf einzelne Aktivitäten zurückführen, sondern sind meist Kombinationen unterschiedlicher Aktivitäten.

Ein Teil der Aktivitäten von EHs „besteht darin, **operative Tätigkeiten** für ihre PO durchzuführen. Sie übernehmen fachliche Aufgaben, die für die Zielerreichung von PO bedeutsam sind, arbeiten gleichsam in Linienfunktion und erbringen somit

gemeinsam mit ihren Kolleginnen und Kollegen **fachliche Leistungen**. EHs füllen in diesem Fall also personelle Lücken: Beispielhaft dafür ist der Arzt, der in einem Krankenhaus operiert. Während diese Art der Aktivität in den frühen Jahren des Instruments überwog (Stichwort: vom „Macher“ zum „Berater“), steht sie heute nicht mehr im Vordergrund der Arbeit von EHs. Es wird angenommen, dass operative Tätigkeiten v. a. als vertrauensbildende Maßnahmen durchgeführt werden, indem EHs ihre fachlichen Kompetenzen unter Beweis stellen und so ihre professionelle Akzeptanz fördern können. Darüber hinaus leben EHs in der operativen Arbeit Professionalität vor und leisten „Training on the Job“ für Mitarbeitende der PO, was als Grundlage für Gemeinsames Erfahrungswissen dient. Gleichzeitig besteht hypothetisch die Möglichkeit, Counterparts und Vorgesetzten (meist zu Beginn des Einsatzes) die Bereitschaft unter Beweis zu stellen, sich den Zielen und Strukturen der PO unterzuordnen. Diese Art der Aktivität birgt das Risiko, dass personelle Lücken, die eigentlich von lokalen Arbeitskräften gefüllt werden könnten, von (für die PO kostengünstigen) EHs gefüllt werden. Neben den negativen Auswirkungen auf die jeweiligen Arbeitsmärkte, indem Verzerrungen reproduziert werden, besteht das Risiko, dass die Nachhaltigkeit von EHs vermindert wird, da keine Kapazitäten aufgebaut werden und PO diese Aktivitäten nach der Rückkehr der EHs nicht mehr durchführen können. Zwar soll diese Funktion von EHs als „Lückenfüller“ grundsätzlich vermieden werden, insbesondere an unattraktiven Standorten sind lokale Fachkräfte allerdings schwer zu bekommen und der Einsatz von EHs stellt mitunter die einzige Möglichkeit dar, bestehenden Personalbedarf der PO abzudecken.

Ein Schwerpunkt der Aktivitäten von EHs liegt auf der **fachlichen Beratung zu Sektor- und Querschnittsthemen**. Dies beinhaltet, so die Annahme, neben der konkreten Beratungsleistung naher Kolleginnen und Kollegen in der PO auch Trainings ihrer Kolleginnen und Kollegen. Ein weiterer Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt auf der **methodischen Beratung sowie der Organisationsberatung**, die sich ebenfalls in der konkreten Beratungsleistung sowie Trainings manifestiert. Beide Aktivitäten schlagen sich im **Beitrag zum Kapazitätsaufbau der PO** als Leistung von EHs nieder. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Inhalte und Umfang von Beratung und Trainings an die bestehenden Kapazitäten der PO angepasst sein und darauf aufbauen müssen.

Im Rahmen dieser fachlich-methodischen Aktivitäten beziehen EHs sich auf ihr jeweiliges Fach- und Methodenwissen, das als externes Wissen in die PO eingebracht wird. Um zu gewährleisten, dass es an die lokalen Gegebenheiten angepasst ist, erbringen EHs eine Übersetzungsleistung: Das jeweilige Wissen muss an die Bedarfe und die soziokulturellen Rahmenbedingungen angepasst werden, um zu gewährleisten, dass es von Mitarbeitenden der PO angewandt wird. Voraussetzung dafür ist das Gespür für kulturelle Dos and Don'ts, das Erlernen, Erleben und Verarbeiten von lokalem Wissen sowie das Vertrauen in EHs. Wie oben beschrieben wird angenommen, dass dies u. a. entsteht, indem EHs und ihre Kolleginnen und Kollegen partnerschaftlich auf Augenhöhe miteinander arbeiten.

Aufgrund ihrer besonderen Rolle in PO können EHs auch als Impulsgeber für neue und bestehende Netzwerke fungieren. Diese **Aktivitäten zur Netzwerkbildung** können je nach inhaltlicher Ausrichtung der PO und der EHs auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden: Aktivitäten zur horizontalen Vernetzung mit internationalen wie mit nationalen oder lokalen Organisationen fallen ebenso in diesen Bereich wie Aktivitäten zur vertikalen Vernetzung mit Organisationen anderer gesellschaftlicher Sphären (Staat, Zivilgesellschaft, Wirtschaft). Die Netzwerke können auch unterschiedliche inhaltliche Ausprägungen haben: Es kann um den Austausch von Wissen ebenso gehen wie um die Vernetzung zwecks Zugang zu (inter-)nationalen Märkten oder zur Lobby- und Advocacy-Arbeit. Auch im Mehrebenenansatz der GIZ spielen Aktivitäten zur Netzwerkbildung eine bedeutsame Rolle – für in Programmen integriert arbeitende EHs ist dies ebenso sehr relevant. Als Ergebnis der Aktivitäten zur Netzwerkbildung sind PO mit **neuen und bestehenden formalen und informalen Netzwerken verknüpft**.

Den Aktivitäten zur Netzwerkbildung liegt die Annahme zugrunde, dass der Zugang zu neuen Netzwerken eine Kapazitätssteigerung der PO bewirkt, indem Synergieeffekte besser genutzt werden können, neue Zugänge zu Ressourcen geschaffen werden oder die Steigerung der Durchsetzung von eigenen Anliegen im politischen Raum ermöglicht wird. Obwohl der Zugang zu Netzwerken für PO essentiell sein kann, besteht das Risiko, dass die Netzwerkbildung eine Eigendynamik entwickelt und die strategische Aufmerksamkeit von PO weg von

ihren Aktivitäten für die jeweiligen Zielgruppen gelenkt wird. Die geringen personellen Ressourcen mancher PO würden dann eher für die Pflege der Netzwerke eingesetzt werden. Infolge würden sie sich „verzetteln“ und sich möglicherweise von ihren eigentlichen Zielgruppen entfernen. Außerdem birgt der Anschluss an internationale Wissensnetzwerke auch die Gefahr, dass lokales Wissen vernachlässigt wird, weil PO sich in ihrer Arbeit auf internationale Diskurse beziehen, da diese von den meisten Geldgebern mitgetragen werden.

EHS sind nicht nur Impulsgeber für neue und bestehende Netzwerke, sie nehmen Einfluss auf das *Wie* der interorganisationalen Kommunikation, indem sie **Dialog bzw. Interaktion gestalten**. Auch innerhalb von PO gestalten sie Interaktion bzw. Dialog aktiv und tragen zum **gemeinsamen Lernen** bei. Dies beinhaltet die Bereitschaft von EHS, sich auf die lokalen Rahmenbedingungen einzulassen, eigenes Wissen und eigene Annahmen zu hinterfragen und gemeinsam mit Kolleginnen und Kollegen zu lernen. Durch den kontinuierlichen gemeinsamen Lernprozess können innovative und soziokulturell angepasste Lösungen für Probleme der PO gefunden werden. Die ausgeprägte soziale und kommunikative Kompetenz von EHS, ihre Lern- und Reflexionsfähigkeit sowie ihre normative Grundhaltung sind Voraussetzungen dafür. Da EHS außerdem einen Blick von außen einbringen, können neue Impulse und Inputs gegeben und somit das kontinuierliche Entstehen von Gemeinsamen Erfahrungswissen gewährleistet werden. Indem EHS gemeinsam mit direkten Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen partnerschaftlich und auf Augenhöhe kommunizieren, fungieren sie außerdem als potentielle Rollenvorbilder für Mitarbeitende von PO, was möglicherweise auch deren (partnerschaftliche) Zusammenarbeit mit den Zielgruppen beeinflusst. Dabei besteht jedoch das Risiko, dass Hierarchien bzw. Machtstrukturen innerhalb der PO mögliche Wirkungen konterkarieren. Das Senioritätsprinzip bspw. steht in der Regel der flachen und nichthierarchischen Kommunikation entgegen, Gleiches gilt für eine mögliche Kultur der Konfliktvermeidung, die gemeinsames Lernen und Dialog auf Augenhöhe behindern kann.

EHS sind nicht nur in ihrem beruflichen Umfeld aktiv, sondern auch in ihrer Lebenswelt außerhalb der Arbeit. Hierbei bemühen sie sich um eine bestmögliche **Integration in die Gesellschaft** des Partnerlandes, die sich u. a. im Erlernen einer

lokalen Sprache, der Übernahme lokaler Praktiken, der Anpasstheit der Wohnsituation und Freizeitgestaltung manifestiert. Auch der Ausreise mit Familie wird eine besondere Rolle zugesprochen, da einerseits über die Freundschaften bspw. der Kinder neue Sozialkontakte entstehen und andererseits Familien kulturell hohes Ansehen genießen können. Hinter der Bedeutung der Rolle von gesellschaftlicher Integration steht die Annahme, dass es eine enge Verknüpfung von Arbeits- und Lebenswelt gibt. Die gesellschaftliche Integration verhilft so EHS zu Wissen über kulturelle Praktiken, das zur o. g. Anpassung von Expertenwissen an lokale Gegebenheiten im Arbeitskontext befähigt. So ist bspw. für EHS im Gesundheitsbereich in Afrika südlich der Sahara das Wissen über traditionale Heiler und damit verbundene Mythen unerlässlich; der Zugang dazu ist in einem lebensweltlichen Kontext möglicherweise einfacher als im beruflichen Kontext von EHS. Durch die gesellschaftliche Integration kann sich folglich das Problembewusstsein von EHS erhöhen. Gleichzeitig ermöglicht eine angepasste Lebensweise es auch, die Distanz zwischen EHS und den Mitarbeitenden der PO zu verringern, die allein durch die Physiognomie und den Habitus von EHS entstehen kann; sie ist somit eine wichtige Voraussetzung der partnerschaftlichen Kommunikation.

Die Übernahme lokaler Praktiken steht in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zu „ursprünglichen“ normativen Überzeugungen. Es besteht das Risiko der Überidentifikation mit Teilen der Gastgebergesellschaft, der Idealisierung lokaler Kultur und der unreflektierten Übernahme ihrer sozialen Praktiken. Gleichzeitig ist v. a. in LDC eine vollständige Anpassung der Wohnsituation an lokale Praktiken oft unmöglich – insbesondere, wenn EHS mit ihren Familien ausreisen.

Wie bereits oben angedeutet, sind gesellschaftliche Integration und die Gestaltung der Interaktion sowie das gemeinsame Lernen Voraussetzung für den Erfolg der operativen und fachlich-methodischen Tätigkeiten der EHS. Die kommunikativen Aktivitäten der EHS wirken aber auch direkt und unabhängig von fachlich-methodischen Aktivitäten, indem sie einen **kontinuierlichen Erfahrungsaustausch** sowie **interkulturellen Dialog** in der PO ermöglichen. Somit werden Lernprozesse im Arbeitsumfeld und im sozialen Umfeld von EHS angestoßen. Die gesellschaftliche Integration von EHS erhöht außerdem ihr

Problembewusstsein; sie können somit eher dazu beitragen, dass Multiplikatoren und Multiplikatorinnen sowie Mitarbeitende von PO mit dem Gemeinsamen Erfahrungswissen arbeiten.

1.1.3 Outcome 1

Auf der Outcome-Ebene 1 werden Wirkungen von EHs in ihren PO erfasst. Es handelt sich um Wirkungen, die unmittelbare Ergebnisse ihrer Aktivitäten bzw. Leistungen sind (Outcome 1a) und deren Institutionalisierung in der PO sich unabhängig von EHs bzw. Wirkungen auf einem höheren Aggregatsniveau vollzieht (Outcome 1b).

Wie oben bereits dargestellt, ist die Partnerschaftlichkeit des Arbeitens von EHs Voraussetzung dafür, dass die erbrachten Leistungen auch tatsächlich von Mitarbeitenden der PO übernommen werden. Die jeweiligen erbrachten Leistungen bedingen sich meist wechselseitig und manifestieren sich in Wirkungen auf der Outcome-Ebene 1a dann, wenn unterschiedliche Leistungen erbracht sind. Auf die Bedeutung der Erbringung fachlicher Leistungen als vertrauensbildende Maßnahme, die sich auch auf die Übernahme anderer Leistungen auswirkt, wurde bereits oben exemplarisch hingewiesen.

EHs tragen erstens dazu bei, dass **Multiplikatoren und Multiplikatorinnen sowie Mitarbeitende der PO mit dem Gemeinsamen Erfahrungswissen** arbeiten, indem die EHs PO sowie Multiplikatoren und Multiplikatorinnen anwendungsbezogen beraten. Aus der Arbeit von EHs entsteht Gemeinsames Erfahrungswissen, das sowohl von Kolleginnen und Kollegen von EHs als auch von Multiplikatoren und Multiplikatorinnen, die im Auftrag der PO mit der Zielgruppe arbeiten, in ihrer Arbeit angewandt wird. Mit dem erweiterten Wissen der Mitarbeitenden bzw. der Multiplikatoren und Multiplikatorinnen geht allerdings das Risiko einher, dass sie von anderen Organisationen abgeworben werden oder sich bewusst für einen anderen Arbeitgeber entscheiden und das Wissen für die PO nicht mehr zur Verfügung steht.

Zweitens tragen EHs dazu bei, dass die **Aufgabenerfüllung von PO für ihre Zielgruppen bzw. ihre Mitglieder qualitativ verbessert** ist und damit auch kurz- und langfristige Wirkungen auf Zielgruppenebene besser erreicht werden können.

Durch den Beitrag der EHs zum Kapazitätsaufbau können PO Aufgaben zielgruppengerechter, innovativer und effizienter durchführen. Auch wird angenommen, dass ein Austauschmechanismus zwischen der PO und der Zielgruppe etabliert ist, sodass ein ständiger, gemeinsamer Lernprozess stattfinden kann. Die erfolgreiche Aufgabenerfüllung der PO stellt also die Verbindung zwischen Outcome- und Impact-Ebene her. Voraussetzung für die genannten positiven Wirkungen ist, dass Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau an die bestehenden Möglichkeiten und Bedarfe angepasst sind und Mitarbeitende der PO durch Maßnahmen von EHs nicht überfrachtet und demotiviert werden.

Durch das Wechselspiel unterschiedlicher erbrachter Leistungen tragen EHs drittens dazu bei, dass die **Vernetzung von PO verbessert ist**. Die konkrete Ausprägung dessen kann sich je nach Reichweite des Netzwerkes und dessen Inhalte unterscheiden. Es wird angenommen, dass die Teilnahme an neuen und bestehenden Netzwerken zur Kapazitätssteigerung beigetragen hat.

Durch die Netzwerkbildung sowie durch die erbrachte Beratungsleistung tragen EHs viertens dazu bei, dass die **politische Einflussnahme der PO verbessert** ist. Das kann die Bekämpfung bzw. Verhinderung von antidemokratischen oder diskriminierenden Gesetzen oder Praktiken beinhalten, aber auch die Beteiligung an und Unterstützung von Politikentscheidungen bis hin zur Verabschiedung von Gesetzen. Dies manifestiert sich bspw. in der institutionalisierten und stimmberechtigten Teilnahme der PO in Foren und Gremien sowie im Bestehen und in der Nutzung von informellen, nichtinstitutionalisierten Kontakten zu Entscheidungsträgern. Dem unterliegt die Annahme, dass die Netzwerkeinbindung von Mitarbeitenden der PO dann genutzt wird, wenn das Bewusstsein für die Möglichkeiten und Notwendigkeiten politischer Einflussnahme vorhanden ist. Mit dieser Schwerpunktlegung auf Lobby- und Advocacy-Arbeit durch PO geht das Risiko einher, dass Interessen und Bedarfe der Zielgruppe bzw. der Mitglieder der PO oft nur zu Teilen in politische Entscheidungsprozesse eingebracht werden können. Die Kompromisse, die für politische Entscheidungen getroffen werden müssen, können der Basis von PO oftmals nur schwer vermittelt werden, wodurch ihr Rückhalt bei der Zielgruppe geschwächt werden könnte. Gleichzeitig

besteht die Gefahr, dass EHs gleichsam als Gallionsfigur in Netzwerken v. a. mit staatlichen Stellen oder Geberorganisationen fungieren und somit das Bestehen und der Austausch in den Netzwerken von der Anwesenheit der EHs abhängt und die Nachhaltigkeit der Netzwerke nicht gegeben ist. Da EH-Einsätze im Bereich der Lobby- und Advocacy-Arbeit von PO aber keinen Schwerpunkt bei den Vermittlungen einnehmen, stehen die Wirkungen der Advocacy-Arbeit von PO auf der Outcome-Ebene 2 nicht im Fokus der Untersuchung.

EHs tragen fünftens zur **Verbesserung der internen Zusammenarbeit der PO** bei. Dies beinhaltet nicht nur die (Arbeits-) Prozesse und (Organisations-)Strukturen, zu deren Verbesserung EHs durch die fachlich-methodischen Leistungen zum Kapazitätsaufbau einen Beitrag leisten, sondern auch die Werte, auf deren Grundlage die Zusammenarbeit stattfindet. Indem EHs bewusst partnerschaftlich und auf Augenhöhe arbeiten, leben sie andere Modi der Zusammenarbeit vor und fungieren so als Rollenvorbild. Dem unterliegt die Annahme, dass sich Mitarbeitende der PO in ihrer Arbeit wertgeschätzt fühlen und somit intern empowered sind. Das Risiko ist – wie oben bereits ausgeführt –, dass unterschiedliche, konfligierende Interessen innerhalb PO dem entgegenwirken können; schließlich handeln EHs nicht in machtfreien Räumen.

Sechstens leisten EHs einen Beitrag zu **Lernprozessen, die in ihrem sozialen Umfeld stattfinden**. Durch die Partnerschaftlichkeit der Interaktion von EHs auch in ihrer Freizeit können Freunde und Freundinnen, Bekannte oder Nachbarn und Nachbarinnen Vorurteile abbauen; es wird Verständnis für das „andere“ geschaffen und Prozesse der Selbstreflexion werden angestoßen. Dem unterliegt die Annahme, dass die gesellschaftliche Integration zum Lernen aus gemeinsamen Erfahrungen führt. In Ergänzung zu den Risiken, wie sie oben zur gesellschaftlichen Integration beschrieben wurden, gilt hier, dass es zu einer unreflektierten Übernahme der von EHs vorgelebten Praktiken kommen kann. Es würde kein gemeinsamer Lernprozess stattfinden, stattdessen würde es zu einem einseitigen Wissenstransfer kommen.

Durch sämtliche Wirkungen, zu denen EHs unmittelbar einen Beitrag leisten, wird die **Effektivität von PO in ihrer Arbeit mit und für die Zielgruppe erhöht**. Dies beinhaltet, dass die

Aktivitäten von PO auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sind, die Zielgruppen die Leistungen der PO nutzen und ein kontinuierliches Lernen zwischen der Zielgruppe und der PO stattfindet. Das Verhältnis von Zielgruppe und PO ist durch Partnerschaftlichkeit geprägt und ihre Kommunikation findet auf Augenhöhe statt. Dem unterliegt die Annahme, dass die Breitenwirksamkeit der Aktivitäten der PO erhöht ist, Synergieeffekte aus den Netzwerken für die Leistungserbringung der PO genutzt werden, das Verhältnis von Aufwand und Ertrag sich verbessert hat und die Qualität und Nachhaltigkeit der Zusammenarbeit von PO und Zielgruppe verbessert ist etc. Sind PO in Kooperationsprogramme eingebunden, kann dies das Risiko mit sich bringen, dass der Fokus auf übergeordnete Zielsetzungen eine Vernachlässigung bestimmter Zielgruppen mit sich bringt.

EHs leisten schließlich siebtens einen Beitrag zur **nachhaltigen institutionellen Stärkung von PO**. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die meisten Wirkungen, zu denen EHs unmittelbar beitragen, dazu führen, dass die finanzielle Eigenständigkeit (auch durch Diversifizierung der Finanzierungsquellen) von PO erhöht ist, partnerschaftliches Arbeiten institutionalisiert ist, institutionelle Veränderungen von allen Mitarbeitenden der PO gelebt werden und institutionalisiertes Wissensmanagement sowie die Vernetzung der PO verbessert werden. Somit erhöht sich generell die Problemlösungs- und Anpassungsfähigkeit sowie die Resilienz der PO. Dem steht das Risiko gegenüber, dass durch die Professionalisierung die finanzielle Abhängigkeit von PO zunimmt, während weiterhin nur begrenzte Möglichkeiten der Mobilisierung eigener finanzieller Ressourcen bestehen.

Die Effektivität der Leistungserbringung und die institutionelle Stärkung von PO bedingen sich dabei wechselseitig. Durch die gesteigerte Effektivität bei der Leistungserbringung werden PO institutionell zusätzlich gestärkt. Gleichzeitig können institutionell gestärkte PO effektiver mit ihrer Zielgruppe zusammenarbeiten.

Die nachhaltige Stärkung der Effektivität von PO wird außerdem durch ihren **Reputationsgewinn** unterstützt, zu dem ebenfalls die unmittelbaren Wirkungen von EHs beitragen. Die Reputation der PO kann sowohl bei ihren Zielgruppen als auch bei anderen NRO oder staatlichen Einrichtungen sowie

Geberorganisationen gestärkt werden. Es wird angenommen, dass somit interne wie externe Handlungsspielräume von PO erhöht werden und es zu einer stärkeren Identifikation der Mitarbeitenden mit ihren Organisationen kommen kann. Es kann auch zu rekursiven Wirkungen kommen, indem bspw. der Reputationsgewinn bei staatlichen Einrichtungen die Erfolgsaussichten im Bereich der politischen Einflussnahme erhöht. Generell besteht allerdings die Gefahr, dass der Gewinn an Ansehen bei einer Akteursgruppe, bspw. dem Staat, dem Ansehen bei einer anderen, bspw. der Zielgruppe, abträglich sein kann.

Schlussendlich wirkt sich das gemeinsame Lernen auf einer höheren Ebene aus. Es institutionalisiert sich in einem **zirkulären Wissenstransfer zwischen der PO, dem/der EH und dem Träger des ED**. Dem unterliegt die Annahme, dass sich durch den Wissensaustausch bei den Trägern des ED ein besseres Verständnis der Vorgänge in den PO entwickelt und sich somit die Zusammenarbeit von Diensten und PO verbessert. EHs können bspw. gewonnene Erfahrungen direkt an die Träger des ED weiterleiten, die einerseits das Wissen zur Abstimmung untereinander verwenden können und andererseits damit zeitnahe Informationen über die PO erhalten und dementsprechend an die PO zurückspielen können.

1.1.4 Outcome 2

Die **zweite Wirkungsebene** nach der Ebene der PO ist die Zielgruppenebene. Eine zentrale Annahme in der Wirkungslogik ist, dass sich die (positiven) Veränderungen auf Ebene der PO auf die Zielgruppen auswirken. Dabei wird nicht ausgeschlossen, dass EHs u. U. auch direkt auf Zielgruppenebene wirken. Eine höhere Leistungsfähigkeit der PO trägt demnach zu Verbesserungen bei den Zielgruppen bei. Je nachdem, in welchen Arbeitsfeldern die PO tätig ist und wie und in welchem Umfang sie mit Zielgruppen arbeitet, entstehen dabei Beiträge zu Wirkungen in sehr unterschiedlichen Bereichen. Wirkungen können im Hinblick auf die sozioökonomischen und soziokulturellen Lebensbedingungen der Zielgruppen entstehen sowie in Bezug auf ihre Möglichkeiten, über ihre eigenen Belange mit zu entscheiden.

Über ihren Beitrag zur nachhaltigen institutionellen Stärkung von PO und die Erhöhung ihrer Effektivität können EHs dementsprechend erstens einen Beitrag zur **sozioökonomischen**

Stärkung der Zielgruppe leisten. Dies kann in unterschiedlichen Bereichen stattfinden und sich bspw. im verbesserten Zugang zu Ressourcen, in der Erhöhung von Einkommen, in der Erhöhung der Ernährungssicherheit oder der Verbesserung der Gesundheitssituation niederschlagen.

Analog dazu tragen EHs zweitens auch zu Verbesserungen der **soziokulturellen Lebensbedingungen der Zielgruppe** bei. Dies kann z. B. die Verbesserung von Handlungsmöglichkeiten durch bessere Bildung, die Erhöhung von Gendergerechtigkeit, ein nachhaltigeres Ressourcenmanagement (s. dazu auch oben), eine größere Generationengerechtigkeit oder den verbesserten Zugang zu Trinkwasser umfassen.

Schlussendlich leisten EHs drittens auch einen Beitrag zur Möglichkeit der **Zielgruppe, über ihre eigenen Belange mit zu entscheiden**. Um dies zu fördern, können PO bspw. Verbesserungen in Bezug auf Empowerment, Dezentralisierung und den Zugang zu Informationen ermöglichen. Eine Einbindung von EHs in Programme kann sich dabei förderlich auswirken, da hier über die Arbeit von EHs eine Verbindung zwischen lokaler und regionaler bzw. nationaler Ebene hergestellt werden soll.

Allen drei Wirkungsbereichen auf Zielgruppenebene liegt die Annahme zugrunde, dass die Wirkungen nachhaltig sind, also auch unabhängig von PO weiter wirksam sind. Insgesamt bestehen auf Zielgruppenebene durch ökonomische, soziale und politische Rahmenbedingungen vielfältige Risiken in allen Wirkungsbereichen, die teilweise nicht direkt beeinflusst werden können.

1.1.5 Impact

Auf der Ebene der übergeordneten **entwicklungspolitischen Wirksamkeit** kumuliert sich die Stärkung der Zielgruppen in den o. g. drei Wirkungsbereichen der PO. EHs leisten dazu einen Beitrag, indem sie PO unterstützen, ihre Ziele besser zu erreichen. Die Zuschreibung von Wirkungen zu einzelnen Aktivitäten von EHs ist kausal nicht mehr möglich. Ein Zusammenhang zwischen sozioökonomischer, soziokultureller und politischer Stärkung der Zielgruppen durch PO und ihrem **Beitrag zur selbstbestimmten Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen in Partnerländern** ist aber plausibel nachvollziehbar herstellbar. Dem liegt die Annahme zugrunde,

dass die drei Wirkungsbereiche essentieller Bestandteil der nachhaltigen Befähigung von Menschen sind, ihre Lebensumstände selbstbestimmt zu verbessern. Grundsätzlich sind die bestimmenden Einflussfaktoren und Risiken auf dieser Wirkungsebene noch mannigfaltiger als auf der Outcome-Ebene, da sich diese Wirkung nicht nur breitenwirksam niederschlagen, sondern auch über einen (noch) längeren Zeitraum manifestieren muss.

Durch die nachhaltige Befähigung der Menschen in den Partnerländern, ihre Probleme selbst zu lösen, soll langfristig ein **Beitrag zu den Oberzielen Gerechtigkeit, Frieden und nachhaltige Entwicklung** geleistet werden.

1.2 Konstitutive Wirkmechanismen von EHs im Partnerland

Neben den im Rahmen der oben beschriebenen Wirkungslogik angestrebten Wirkungen wurden **Wirkmechanismen** identifiziert, die im Rahmen von EH-Einsätzen zum Tragen kommen und die für die Entstehung von Wirkungen eine grundlegende Rolle spielen.

Wirkmechanismen sind theoretisch fundierte Annahmen darüber, unter welchen Bedingungen Wirkungen auf unterschiedlichen Ebenen eintreten. Diese leiten sich aus der allgemeinen Wirkungslogik ab, sind aber in der graphischen Darstellung nicht enthalten, da sie in erster Linie Aussagen über die Bedingungen, unter denen die jeweiligen Wirkungen eintreten, formulieren. Die Mechanismen beschränken sich dabei nicht auf die Erklärung des Erreichens einer einzelnen Wirkung, sondern finden sich auf unterschiedlichen Ebenen in jeweils abgewandelter Form wieder. Zum Beispiel tritt der Wirkmechanismus „Vertrauen“ (s. u.) an verschiedenen Stellen im Prozess und zwischen unterschiedlichen Stakeholdern (EH/PO, Träger des ED/PO, Zielgruppe/PO) in variierender Stärke zu Tage und begünstigt (oder behindert) dabei das Eintreten bestimmter angenommener Wirkungen. In diesem Sinne sind Wirkmechanismen Katalysatoren für Wirkungen. Vertrauensbildung zwischen EHs und anderen Mitarbeitenden der PO etwa beeinflusst die Qualität von Leistungen und begünstigt gleichzeitig die Herausbildung von Gemeinsamen Erfahrungswissen. Die identifizierten Wirkmechanismen sind aber nicht nur Mechanismen, die Wirkungen erzeugen,

sondern gleichzeitig auch eigenständige Wirkungen, die im Rahmen des EH-Einsatzes entstehen und sich gegenseitig verstärken oder behindern können. So wäre es möglich, aggregiertes Vertrauen innerhalb einer PO bei sämtlichen Mitarbeitenden oder auch im Umfeld der PO zu beobachten. Diese potentielle Wirkung hätte Einfluss auf die Zusammenarbeit mit der Zielgruppe und kann hier zu Stärkungsprozessen führen (etwa relationales Empowerment zur Durchsetzung von Interessen der Zielgruppe).

In bilateralen Gesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern der ED wurden zentrale Wirkungsannahmen identifiziert, aus denen vier übergeordnete Wirkmechanismen von EHs erarbeitet werden konnten: Grundlage für die Wirksamkeit von EHs ist der Mechanismus des **Vertrauens**, da die Vertrauensbildung zwischen EHs und den Mitarbeitenden der PO das Entstehen Gemeinsamen Erfahrungswissens bedingt. Die Art des gemeinsamen Wissens – als etwas Neues und Innovatives, das Anstöße geben kann und sich im Prozess der Zusammenarbeit weiter verändert – geht auf den Mechanismus der **produktiven Fremdheit** zurück. **Ownership** als dritter Mechanismus ist gleichzeitig Bedingung für das Entstehen von Gemeinsamen Erfahrungswissen wie für die Stärkung der PO an sich. Gleichzeitig begünstigt es die Herausbildung von Vertrauen und ist eng damit verbunden. Eine ähnliche Art der Verschränkung mit den anderen Mechanismen gilt für den vierten Mechanismus: das **Empowerment** der Mitarbeitenden der PO. Empowerment auf einer niederen Stufe im Sinne der Selbstwahrnehmung kann ein Nukleus von Vertrauensbildung sein, nach dem Durchlaufen mehrerer Stadien kann es jedoch weit über den Horizont der Zusammenarbeit mit EHs hinausweisen und die Fähigkeit der selbstbestimmten Lebensführung mit sich bringen. Im Folgenden werden die einzelnen Wirkmechanismen kurz beschrieben.

1.2.1 Vertrauen

Es wird angenommen, dass das Vertrauen und die Anerkennung, die dem jeweiligen ED von PO entgegengebracht wird, mit denen eine langfristige Kooperation besteht, Basis für den Wirkmechanismus „Vertrauen“ ist. Dieses abstrakte, generalisierte Vertrauen in eine Organisation beruht darauf, dass die PO und der Träger des ED eine gemeinsame Vertrauensbasis erarbeitet haben. Es kann aber auch auf allgemeine und/oder

weltanschauliche Zuschreibungen zurückgeführt werden, wenn bspw. konfessionelle Gemeinsamkeiten von der PO und dem Träger des ED eine Vertrauensbasis bilden. Zusätzlich stellt die gemeinschaftlich erarbeitete Partnervereinbarung, die der Vermittlung von EHs vorausgeht, die Grundlage und den Ausgangspunkt der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen dem Träger des ED, dem/der EH und der PO dar. Damit wird bereits vor Ankunft von EHs das Vertrauen allgemein in den Träger des ED sowie spezifisch in den/die EH aufgebaut.

Die Partnerschaftlichkeit als Grundprinzip der Tätigkeiten von EHs äußert sich in der Kommunikation auf Augenhöhe, die allen Aktivitäten von EHs zugrunde liegt. Beratungstätigkeiten in fachlicher und methodischer Hinsicht zeichnen sich folglich durch ihre Partnerschaftlichkeit aus. Das heißt, das Wissen wird nicht in einem einseitigen Kommunikationsprozess von EHs an Kolleginnen und Kollegen vermittelt, sondern das externe Wissen wird an lokale Gegebenheiten angepasst. Diese Transferleistung von Fach- und Methodenwissen an die Gegebenheiten vor Ort wird möglich, indem EHs ihre Erfahrungen, die sie alltäglich in ihrer Arbeit und im Privaten machen, selbstreflexiv verarbeiten und ihr Verhalten und ihre Kommunikation mit Counterparts dementsprechend daran ausrichten. So durchgeführte Beratungsaktivitäten tragen ebenso wie Training on the Job in Verbindung mit operativen Tätigkeiten zum Kapazitätsaufbau der Mitarbeitenden der PO bei. Zentral ist hier die Annahme, dass diese Art der Kommunikation einerseits nur auf der Grundlage einer bereits bestehenden Vertrauensbasis oder einem Vertrauensvorschluss beruhen kann und andererseits wiederum neues Vertrauen begründet.

Diese wechselseitige Beeinflussung stärkt die Akzeptanz der fachlichen Kompetenzen der EHs, was eine entscheidende Voraussetzung dafür ist, dass ein von EHs und Counterpart(s) geteiltes Gemeinsames Erfahrungswissen entstehen kann. Ultimative Wirkung des Vertrauensmechanismus schließlich ist die Entstehung von aggregiertem Vertrauen innerhalb der PO insgesamt. Dies hat für die Qualität der Aufgabenerfüllung der PO positive Konsequenzen und ist eine eigene Wirkung an sich – insbesondere in Kontexten der Fragilität und bei geringem Sozialkapital, wie dies häufiger in LDC anzutreffen ist.

1.2.2 Produktive Fremdheit

Dass das Gemeinsame Erfahrungswissen auch für die PO nützlich ist, wird u. a. durch den Mechanismus „produktive Fremdheit“ gewährleistet. Grundvoraussetzung dafür ist der Blick von außen, den EHs in ihre Arbeit einbringen und der dem Instrument „Entsendung von EHs“ inhärent ist. In der Praxis kann der Blick von außen dann aber abgeschwächt sein, wenn EHs bereits zuvor in einem ähnlichen Kontext gearbeitet haben (Stichwort: EH-Karrieren) bzw. bereits lange für die PO arbeiten. Es wird folglich angenommen, dass der Blick von außen von der Anzahl der EH-Verträge sowie der Dauer des jeweiligen Vertrags abhängig ist. Dies steht in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zum Wirkmechanismus „Vertrauen“, da dieses erst im Laufe der Zeit gebildet werden kann. In welchem Mischungsverhältnis die beiden Komponenten „Externalität“ und „Vertrauen“ letztlich tatsächlich produktiv sind, ist vermutlich sehr kontextabhängig und empirisch zu überprüfen.

Der Blick von außen befähigt EHs, neue, innovative Problemlösungen in ihre Arbeit mit der PO einzubringen. Durch ihre Beratungsleistungen bringen EHs Wissen, das so zuvor nicht in der PO vorhanden war, in die PO ein und leisten dementsprechend einen Beitrag zum Kapazitätsaufbau bzw. dem Training on the Job von Mitarbeitenden der PO. Dadurch leisten EHs ebenfalls einen Beitrag zur verbesserten Qualität der Aufgabenerfüllung der PO.

Als Außenstehende können EHs prinzipiell leichter Veränderungsprozesse innerhalb der PO anstoßen – sofern dies den Zielen ihres Einsatzes (und damit dem Bedarf der PO) entspricht. Da sie gleichzeitig als außenstehende Personen weniger stark den lokalen, kulturellen Verpflichtungen bzw. Praktiken unterliegen, können sie strukturelle Missstände oder problematische Arbeitsprozesse eher thematisieren, als dies lokalen Mitarbeitenden möglich ist. EHs können folglich nichtpartnerschaftliche Kulturen der Zusammenarbeit problematisieren und alternative Formen der Zusammenarbeit vorleben. Allerdings besteht auch hier ein offensichtliches Spannungsverhältnis zur Rolle von EHs als vollwertigen Mitarbeitenden der PO, die für das Instrument „EH-Entsendung“ konstitutiv ist.

Wie schon beim Vertrauensmechanismus zeigt sich auch bei der produktiven Fremdheit, dass sich die katalysatorische

Funktion mit Blick auf Wirkungen v. a. auf der Output-/Outcome-Ebene abspielt. Der Boden dafür wird mit dem Blick von außen (respektive der Partnervereinbarung bei Vertrauen) jedoch schon auf Input-Ebene bereitet.

1.2.3 Ownership

Für die Wirksamkeit des EH-Einsatzes und damit auch die höhere Effektivität der Partnerprojekte ebenso wie für die institutionelle Weiterentwicklung der PO ist der Wirkmechanismus „Ownership“ von zentraler Bedeutung. Durch die Berücksichtigung des tatsächlichen Bedarfs der PO im Rahmen des EH-Einsatzes wird bereits vor Beginn der EH-Tätigkeit eine Ownership und damit einhergehend auch eine Verantwortung für den EH-Einsatz bei den PO geschaffen. Diese Bedarfsabdeckung steht in engem Zusammenhang mit dem Mechanismus „Vertrauen“, da eine gemeinsame Vertrauensbasis und die gemeinschaftlich erarbeitete Partnervereinbarung den Prozess der Bedarfsklärung unterstützt. Darüber hinaus wird angenommen, dass auch die in der Partnervereinbarung/Auftragsklärung vereinbarten Eigenbeiträge der PO die Ownership für den Einsatz fördern.

Indem die fachliche und methodische Beratung von EHs partnerschaftlich und entsprechend den Bedarfen der PO durchgeführt wird und eine Kommunikation auf Augenhöhe stattfindet, wird die Ownership der PO-Mitarbeitenden für die Aktivitäten von EHs weiter verstärkt. Voraussetzung dafür ist, dass die Aktivitäten und das Tempo, in dem Veränderungen vorgenommen werden, der PO angemessen sind und keine Über- oder Unterforderung der Mitarbeitenden stattfindet. Das Gemeinsame Erfahrungswissen, das im Laufe des Einsatzes durch Kapazitätsaufbau verbunden mit gegenseitigen Lern- und Reflexionsschleifen entsteht, bedingt, dass die Ownership der PO für die Ziele des EH-Einsatzes erhalten bleibt und weiter verstärkt wird. Dies wiederum führt zu einer verbesserten Qualität der Aufgabenerfüllung und einer stärkeren Identifizierung der Mitarbeitenden mit den Zielen der PO. Darüber hinaus entsteht durch das gemeinsam erarbeitete Erfahrungswissen auch Ownership für die Veränderung von Prozessen und Strukturen in der PO, was dazu führt, dass die interne Zusammenarbeit verbessert ist und institutionelle Veränderungen von den Mitarbeitenden gelebt werden.

1.2.4 Empowerment

Mit Empowerment bezeichnet man Strategien, Maßnahmen und Prozesse, die den Grad an Autonomie und Selbstbestimmung im Leben von Menschen oder Gemeinschaften erhöhen und es ihnen ermöglichen, ihre Interessen eigenmächtig, selbstverantwortlich und selbstbestimmt zu vertreten. Der Begriff „Empowerment“ wird auch für einen erreichten Zustand von Selbstverantwortung und Selbstbestimmung verwendet. Empowerment kann im vorliegenden Kontext auf den folgenden identifizierten Ebenen stattfinden: auf der Ebene der Selbstwahrnehmung und der Fremdwahrnehmung (perzeptives Empowerment), auf der kognitiven Ebene (kognitives Empowerment) sowie auf der Beziehungsebene (relationales Empowerment).

Der Empowerment-Mechanismus wird bereits zu Beginn des EH-Einsatzes wirksam. Durch den Einsatz von EHs in der PO verändert sich die Selbstwahrnehmung der Mitarbeitenden, da mit dem EH-Einsatz eine Stärkung der Kompetenzen in der PO assoziiert wird und der Wert der eigenen Arbeit wahrgenommen wurde. Durch die fachliche und methodische Beratung und die partnerschaftliche Arbeitsweise von EHs sowie die damit verbundenen Beiträge zum Kapazitätsaufbau entsteht neben einer gesteigerten Selbstwahrnehmung auch ein Wissens- und Erfahrungszuwachs bzw. kognitives Empowerment bei den Mitarbeitenden der PO, was sich im Gemeinsamen Erfahrungswissen niederschlägt. Die Mitarbeitenden der PO sind sich ihrer Kompetenzen bewusst und bringen diese in die Arbeit ein. Die gesteigerte Wahrnehmung der eigenen Fähigkeiten und der Wissenszuwachs gehen einher mit Empowerment auf der Beziehungsebene und einer stärkeren Anerkennung durch andere (Fremdwahrnehmung). Dieses Empowerment der Mitarbeitenden führt letztlich zu einer verbesserten internen Zusammenarbeit und damit zur verbesserten Qualität der Aufgabenerfüllung und zur institutionellen Stärkung der PO. Voraussetzung für die Wirksamkeit des Mechanismus ist die angepasste und partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen EHs und den Mitarbeitenden der PO. Empowerment ist daher in engem Wechselspiel mit den Mechanismen „Vertrauen“ und „Ownership“ zu sehen, die sich gegenseitig beeinflussen und verstärkend aufeinander wirken.

Die dargelegten Mechanismen sind in der Regel gegenseitig verstärkend zu verstehen und durchgehend aufeinander bezogen. Sie sind hier entsprechend der Wirkungslogik idealtypisch dargelegt. Realiter kann jedoch von einer ganzen Reihe nicht nur wechselseitiger, sondern auch gegenläufiger Entwicklungen ausgegangen werden. Empowerment und Ownership einzelner Mitarbeitender etwa, das nicht organisational umgesetzt werden kann (weil dies bspw. von Hierarchien blockiert wird), führt zu Frustration und ggf. gegenläufigen Wirkungen. Die genaue Bestimmung rekursiver Wirkungen in diesem Zusammenhang muss innerhalb der FS erfolgen. Zu diesem Zeitpunkt bleibt zu konstatieren, dass ebenso wie bei der gesamten Wirkungslogik der Blick für unvorhergesehene Wirkungen durch die Theorie nicht verstellt werden darf.

1.3 Wirkungsbereich Deutschland

Die Wirkungen von Rückkehrerinnen und Rückkehrern in Deutschland stehen nicht im Fokus der Evaluierung, sind aber integraler Teil der EH-Vermittlung. Im Rahmen der Evaluierung wird daher die Arbeit und das Engagement von Rückkehrerinnen und Rückkehrern in Deutschland durch eine breit angelegte Befragung/Verbleibstudie untersucht. Eine umfassende Analyse der Wirkungen von Rückkehrerinnen und Rückkehrern wird darüber hinaus zunächst nicht erfolgen. Nach Auswertung der Ergebnisse der Befragung wird darüber entschieden, ob eine vertiefte Wirkungsuntersuchung angeschlossen wird.

Der Wirkungsbereich für Deutschland ist in der Wirkungslogik spiegelbildlich zum Wirkungsbereich der Partnerländer aufgebaut, von der Input-Ebene der EHs bzw. Rückkehrerinnen und Rückkehrer über Aktivitäten, Outputs, Outcomes bis zu den übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen auf der Impact-Ebene. Dieser Teil der Wirkungslogik ist dabei nicht als ein in sich geschlossener Strang zu betrachten, sondern die identifizierten Aktivitäten, Leistungen und Wirkungen stehen in engem Zusammenhang mit den entsprechenden Aktivitäten, Leistungen und Wirkungen von EHs in den Partnerländern.

1.3.1 Input

Neben den oben aufgeführten Inputs der ED für den Einsatz von EHs in Partnerländern erbringen die Träger des ED auch Inputs im Hinblick auf die Arbeit von Rückkehrerinnen und

Rückkehrern. Die Träger des ED unterstützen die Rückkehrerinnen und Rückkehrer bei der **beruflichen und sozialen Integration** in Deutschland, fördern die **Vernetzung** mit und zwischen den Rückkehrerinnen und Rückkehrern und informieren über Möglichkeiten des **gesellschaftlichen Engagements** nach der Rückkehr. Es wird angenommen, dass die o. g. Unterstützungsleistungen die Arbeit und das Erfahrungswissen von Rückkehrerinnen und Rückkehrern gezielt in Wert setzen und ihr gesellschaftliches Engagement fördern.

Im Hinblick auf die angestrebten Wirkungen in Deutschland spielen bei den Rückkehrerinnen und Rückkehrern neben dem mitgebrachten **Erfahrungswissen** aus dem EH-Einsatz insbesondere die **normative Grundhaltung** sowie die **Lern- und Reflexionsfähigkeit** als Basis für das gesellschaftliche Engagement eine zentrale Rolle. Die in der normativen Grundhaltung verankerten Werte und Handlungsrationitäten (s. o.) stellen eine wichtige Grundlage für die Motivation von EHs dar, ihr Erfahrungswissen im Rahmen von ehrenamtlichen oder beruflichen Tätigkeiten anderen Menschen zugänglich zu machen. Dabei besteht die Annahme, dass Rückkehrerinnen und Rückkehrer ihre Erfahrungen aus dem EH-Einsatz im Partnerland reflektiert und positiv verarbeitet haben und über einen Zugang verfügen, ihr Wissen in die deutsche Gesellschaft einzubringen. Weitere Annahmen sind, dass EHs über die notwendigen Vermittlungskompetenzen verfügen, um ihr Wissen weiterzugeben, und die erworbenen Kompetenzen sowohl im gesellschaftlichen als auch im beruflichen Bereich in Deutschland nachgefragt werden.

1.3.2 Aktivitäten und Output

EHs engagieren sich nach ihrer Rückkehr in Deutschland, indem sie ihr Erfahrungswissen und ihre entwicklungspolitischen Kompetenzen aufbereiten und an spezifische Zielgruppen weitergeben. Dies kann durch ehrenamtliches gesellschaftliches Engagement erfolgen oder auch im Rahmen von beruflichen Tätigkeiten. Dabei lassen sich im Wesentlichen folgende Formen des Engagements unterscheiden: Engagement ohne festen Rahmen (z. B. im näheren privaten und beruflichen Umfeld, Vorträge auf einzelnen Veranstaltungen), Engagement durch Anschluss an bestehende Strukturen (NRO, Kirchen etc.) oder Gründung eigener Organisationen durch EHs.

Gesellschaftliches Engagement von Rückkehrerinnen und Rückkehrern kann eine Vielzahl unterschiedlicher Aktivitäten beinhalten wie die Organisation und Durchführung von Entwicklungs- und Partnerschaftsprojekten, das Erbringen persönlicher Hilfestellung und von Unterstützungsleistungen für bestimmte Zielgruppen, Fundraisingaktivitäten, Engagement in Interessenvertretungen und Lobbyarbeit, Netzwerkbildung, die Übernahme repräsentativer Aufgaben, Beratung, Bildungsveranstaltungen sowie Öffentlichkeits- und Informationsarbeit. Eine Voraussetzung für gesellschaftliches Engagement ist, dass Rückkehrerinnen und Rückkehrer über für andere nutzbares Erfahrungswissen verfügen, dieses konstruktiv verarbeiten und motiviert sind, ihr Wissen in die Gesellschaft in Deutschland einzubringen (s. o.). Die Wirkung der Aktivitäten von Rückkehrerinnen und Rückkehrern ist dementsprechend, dass **Erfahrungen aus den Partnerländern in Deutschland** in ganz unterschiedlichen Bereichen **zur Verfügung stehen** und von verschiedenen Gruppen (z. B. Schüler, Lobbygruppen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Vereine, Netzwerke) genutzt werden können.

1.3.3 Outcome

Indem EHs ihre Erfahrungen reflektieren und weitergeben, finden zunächst **Lernprozesse in ihrem näheren Umfeld** statt. Dies umfasst den engeren Freundeskreis und die Familie ebenso wie das direkte berufliche Umfeld, also Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen oder Vorgesetzte, sowie andere Kontaktpersonen in privaten oder beruflichen Netzwerken. Darüber hinaus sind EHs neben ihrem direkten privaten und beruflichen Umfeld in entwicklungspolitische Netzwerke eingebunden, in die sie ihre Erfahrungen einbringen und an Multiplikatoren sowie Multiplikatorinnen weitergeben können. Es besteht die Annahme, dass im Rahmen solcher Netzwerke und Foren spezifische Erfahrungen einzelner EHs extrapoliert, reflektiert und verarbeitet bzw. Diskussionen angestoßen werden können. Rückkehrerinnen und Rückkehrer tragen damit zu **Lernprozessen in entwicklungspolitischen Netzwerken** bei.

Rückkehrerinnen und Rückkehrer tragen auch zur **Lobby- und Advocacy-Arbeit** für Anliegen der PO in Deutschland bei. Dies kann sich direkt auf die Arbeit der PO beziehen, in der EHs tätig waren, indem Rückkehrerinnen und Rückkehrer z. B. für

die Arbeit der PO Spenden einwerben, Medienarbeit betreiben oder Netzwerke zwischen den PO und Lobbyorganisationen in Deutschland aufbauen. Eine diesbezügliche Annahme ist, dass Rückkehrerinnen und Rückkehrer einen positiven Bezug zur PO mitbringen und Kontakte in den Partnerländern pflegen. Darüber hinaus leisten die Rückkehrerinnen und Rückkehrer auch Beiträge zu Lobby- und Advocacy-Arbeit für übergeordnete entwicklungspolitische Themen, zu denen sie im Rahmen ihres Einsatzes Erfahrungswissen sammeln konnten. Eine Voraussetzung dafür ist, dass Rückkehrerinnen und Rückkehrer in der Lage sind, ihr spezifisches Wissen in globale Zusammenhänge zu stellen und über die nötigen Transferkompetenzen verfügen (s. o.).

Im Rahmen des **zirkulären Wissenstransfers** fördern Rückkehrerinnen und Rückkehrer den Austausch zwischen Menschen in Deutschland und in den Partnerländern auf unterschiedlichen Ebenen. Indem sie ihre Erfahrungen an die Träger des ED weitergeben, tragen sie zu einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen der PO und dem Träger des ED bei. Darüber hinaus können die Träger des ED die konkreten EH-Erfahrungen z. B. zur Spendenwerbung nutzen. Auf gesellschaftlicher Ebene leisten EHs bzw. Rückkehrerinnen und Rückkehrer einen Beitrag zu einem stärkeren gegenseitigen Interesse und Verständnis bei Menschen in Deutschland und in den Partnerländern.

1.3.4 Impact

Durch die Einbindung lokaler Erfahrungen in einen globalen Kontext leisten EHs einen Beitrag zu einem differenzierten Bild im Hinblick auf entwicklungspolitisch relevante Themen und machen globale Zusammenhänge anschaulich (z. B. in Bezug auf Fair Trade, nachhaltige Ressourcennutzung, Migration). Die differenziertere Wahrnehmung entwicklungspolitisch relevanter Themen in verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen trägt zu einer höheren Akzeptanz der deutschen EZ in der Bevölkerung bei und verbessert insgesamt das **Verständnis für globale Zusammenhänge und Entwicklungsprozesse** in der Gesellschaft. Dies trägt langfristig zu einem Bewusstseins- und **Einstellungswandel in der deutschen Gesellschaft** und einem größeren **Engagement für nachhaltige Entwicklung** der Menschen in Deutschland bei und manifestiert sich auch in entsprechenden Verhaltensänderungen (z. B. im Hinblick auf Konsumverhalten).

1.4 In EZ-Vorhaben integrierte EHs

Die oben dargestellte Wirkungslogik ist wie eingangs beschrieben eine Synthese der individuellen Wirkungslogiken der Träger des ED und stellt die allgemeine Logik für den „typischen“ EH-Einsatz dar. Auch wenn einige Unterschiede in Bezug auf PO, Einsatzkonstellationen und Verfahren bei den einzelnen Trägern des ED bestehen, kann die Wirkungslogik für alle EH-Einsätze zugrunde gelegt werden. Größere Abweichungen bestehen allerdings dort, wo EHs in EZ-Programme integriert sind; daher wird diese Einsatzkonstellation an dieser Stelle ausführlicher beschrieben.

EHs mit der spezifischen Einsatzkonstellation, in EZ-Vorhaben integriert zu sein,¹⁹⁴ zeichnen sich durch eine ganze Reihe von Besonderheiten aus, die im Folgenden in ihren Wesenszügen dargestellt werden sollen. Diese Spezifika widersprechen der skizzierten Wirkungslogik nicht grundsätzlich, vielmehr stellen sie in der Regel besonders starke Ausprägungen von Wirkungssannahmen dar. Sie rechtfertigen deshalb auch keine eigene trennscharfe Wirkungslogik.

Schon im Bereich der **Inputs** kann davon ausgegangen werden, dass integrierte EHs einen deutlich größeren Input vonseiten des Trägers des ED mit sich bringen. Das betrifft sowohl materielle als auch personelle Ressourcen, etwa in Form von flankierenden, aus dem SFF finanzierten EHs oder einheimischen Fachkräften. Inwiefern dies innerhalb der Wirkungslogik eher positive oder negative Wirkungen zeitigt, wird die Empirie zeigen. Zudem besteht die Annahme, dass eine Partnervereinbarung auf Augenhöhe, wie sie von mehreren Trägern des ED betont wird, im Rahmen bilateraler Abkommen und nationaler Programme erschwert wird, weil die einzelne PO nicht das gleiche Gewicht in die Vereinbarung einbringen kann wie in einer direkten Partnervereinbarung. Verbunden damit wären entsprechende Konsequenzen für die angenommene Vertrauensbildung zwischen dem Träger des ED und der PO. Dem kann entgegengehalten werden, dass durch die potentiell frühzeitige Einbindung der PO in nationale Programme überhaupt erst gewährleistet werden kann, dass es neue Stakeholder vermögen, Einfluss auf die Programmebene zu nehmen und so Ownership für nationale Politiken schon im Keim entstehen kann.

Insgesamt wirken sich diese angenommenen Unterschiede v. a. im Bereich der partnerschaftlichen Arbeit aus. Die

Bereitschaft dazu ist sowohl bei der integrierten als auch der nichtintegrierten Einsatzkonstellation anzunehmen. Beim/bei der integrierten EH ist jedoch der/die EH als Mitarbeitende/-r der PO nur in abgeschwächter Form denkbar, weil er/sie disziplinarisch nicht der PO unterstellt ist. Inwiefern hier die fachliche und disziplinarische Zuordnung des/der integrierten EH zur Programmleitung eher negative Konsequenzen für das partnerschaftliche Arbeiten insgesamt hat, gilt es zu untersuchen. Denkbar ist ebenso, dass das Spannungsverhältnis zwischen der Vertretung der PO-Anliegen in das Programm hinein und der Vertretung des Programms in die PO hinein durch den/die EH in Personalunion jeweils produktive Wirkungen zeitigt. Als weiterer zu unterscheidender Aspekt des Input-Bereichs kann die bedarfsorientierte und flexible Arbeitsweise gesehen werden. Hier wird angenommen, dass eine stärkere Einbindung in das Programm Flexibilität einschränkt und Bedarfe der PO in einem größeren Kontext nicht so leicht Gehör finden wie in der Einzelanbindung.

Im Bereich der **Aktivitäten und Outputs** kann davon ausgegangen werden, dass die Möglichkeiten sowohl zum Kapazitätsaufbau als auch zur Netzwerkbildung durch eine Integration in ein EZ-Vorhaben verbessert werden. Erstens sind integrierte EHs qua Definition vernetzt mit dem Programm und damit mittelbar auch anderen (oft staatlichen) Stakeholdern. Zweitens sollte das Einwerben zusätzlicher Expertise, die für die PO beim Kapazitätsaufbau nützlich sein kann, über eine Programmintegration erleichtert sein. Eine mögliche negative Wirkungsannahme ist, dass eine starke Integration in ein Programm dazu führen kann, dass es der PO schwerer fällt, ein ihr angemessenes Tempo der Veränderung einzugehen – mit dem Risiko in der Folge von etwaigen externen Ansprüchen überfordert zu werden. Gerade dieser Punkt würde dann außer Kraft gesetzt werden, wenn der/die EH den Dialog und die Interaktion innerhalb der PO so gestaltet, dass die Organisation hinreichend zur Geltung kommen kann, und extern (in das Programm hinein) so, dass die Belange der PO berücksichtigt würden.

Zudem ist eine Wirkungsannahme für den integrierten/die integrierte EH, dass die gesellschaftliche Integration wegen der Programmanbindung und einer damit stärkeren Einbindung in die Expatriates-Community erschwert wird.

¹⁹⁴ Im Folgenden werden diese der Kürze halber „integrierte EHs“ genannt, wohlwissend, dass auch andere EHs integriert arbeiten, aber eben nicht in größeren EZ-Vorhaben der staatlichen EZ.

Das Potential zu einer verbesserten Vernetzung wird genauso als höher eingeschätzt wie das für politische Einflussnahme. Beides erscheint angesichts der automatischen Anbindung an Netzwerke und Politik naheliegend. Inwiefern die interne Zusammenarbeit verbessert werden kann, weil die Organisation effizientere Strukturen und Prozesse aufbauen muss, um mit dem Programm kooperieren zu können, oder eher belastet wird, weil relevante Interessen und Werte der PO mit denjenigen eines Programms nicht in Einklang stehen, gilt es zu untersuchen. Insgesamt wird auf der Outcome-Ebene 1 das Potential eines/einer integrierten EH für Wirkungen deutlich höher eingeschätzt. Gleiches gilt jedoch auch für die Risiken, dieses Potential abzurufen, weil für die Wirksamkeit von EHs konstitutive Wirkmechanismen wie Vertrauensbildung, Ownership oder Empowerment stärkeren externen Belastungen ausgesetzt sind.

Die sozioökonomische, soziokulturelle und politische Stärkung der Zielgruppe auf Outcome-Ebene 2 wird mit einer Integration in EZ-Vorhaben grundsätzlich erleichtert, weil sie in der Zielformulierung von Programmen regelmäßig als Oberziel schon mitgedacht ist. Inwiefern die Zielgruppe über ihre Belange in größeren Programmen besser mitentscheiden kann, weil ihr überhaupt erst der (etwa rechtliche) Rahmen dafür zur Verfügung gestellt wird, oder die Distanz zwischen der Zielgruppe und den Entscheidungsträgern so groß ist, dass über Belange der Zielgruppe hinweg entschieden wird, ist ebenfalls nur empirisch zu entscheiden und wird vorerst weder mit der einen noch der anderen Wirkungsannahme unterlegt.

Das Ergebnis einer solchen empirischen Untersuchung spielt auch im Bereich des Impacts eine maßgebliche Rolle. Hier geht es um den Beitrag von EHs zur selbstbestimmten Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen in Partnerländern. Der Lackmustest für diese angenommene übergeordnete Wirkung wäre, inwiefern die prinzipiell höhere Ausrichtung von integrierten EHs an Zielen, die der Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen in Partnerländern dienen, tatsächlich zu einer selbstbestimmten Lebensführung beiträgt. Angesichts der größeren Reichweite von EZ-Vorhaben wird aber grundsätzlich von einem höheren Potential für den Impact-Bereich ausgegangen.

2.

Zusatzinformationen zu den Fallstudien

5.2.1 Auswahl der Fallstudienländer und der untersuchten EH-Plätze

Für die Auswahl der Fallstudienländer (FS-Länder) wurde ein angepasstes theoriebasiertes Vorgehen gewählt, anstatt sich an einen strengen Differenz- oder Konkordanzvergleich zu halten.¹⁹⁵ Den Ausgangspunkt bildete ein Differenzvergleich, bei dem relevante Kontextfaktoren konstant gehalten wurden, um über Wirkungen und Wirkmechanismen vergleichende Aussagen treffen zu können. Die angestrebte Konstanz wurde teilweise eingeschränkt: So wurden angenommene Besonderheiten kontinentalpezifischer Art berücksichtigt, um gravierende soziokulturelle Unterschiede einzufangen. Zudem wurde deutlich, dass es für ein potentielles FS-Land einer kritischen Untersuchungsmasse bedurfte, um über phänomenologische Aussagen hinausgehen zu können und um genügend Auswahlmöglichkeiten für die Untersuchung von einzelnen EH-Plätzen zu haben. Darüber hinaus sollten alle Träger des ED im Rahmen der FS einbezogen werden, was gerade bei den kleineren Trägern des ED die Möglichkeiten in Bezug auf die Länderauswahl einschränkte. Im Einzelnen waren folgende Selektionskriterien maßgebend:

Pragmatische Kriterien:

- Kritische Masse (Volumen der EHs, die in den letzten 13 Jahren in den Ländern tätig waren, inklusive aktuelle EHs)
- Schnittmenge, d. h. die Abdeckung der unterschiedlichen Träger des ED in der Breite, damit jeder Träger des ED mit mindestens einem Fall beteiligt war

Inhaltliche Kriterien:

- Sozioökonomische Einordnung (kombiniert nach HDI und Vereinten Nationen)
- Politische Stabilität (Freedom House, Bertelsmann Transformationsindex)
- Stärke der Zivilgesellschaft
- Kontinentale Verteilung entsprechend dem Gesamtvolumen

Nach Durchsicht der konsolidierten Daten für die Entsendung von EHs im Zeitraum 2000–2012 (plus aktuell entsendete EHs)

¹⁹⁵ Bei einem Differenzvergleich sind die Kontextbedingungen ähnlich und die operativen Variablen (hier Einsatzkonstellationen von EHs) verschieden. Bei einem Konkordanzvergleich wären die Kontextbedingungen grundverschieden und die operativen Variablen ähnlich. Die Unterscheidung geht ursprünglich auf John Stuart Mill zurück und wurde im Verlauf der Zeit verfeinert. Vgl. dazu statt vieler Jahn (2006).

kristallisierten sich Afrika südlich der Sahara, Lateinamerika und Südostasien als Schwerpunktregionen heraus. In einem weiteren Schritt wurden sozioökonomische Kriterien berücksichtigt. Diese wurden anhand der Einstufung nach den Vereinten Nationen (Entwicklungsstand) und nach dem HDI (menschliche Entwicklung) festgelegt. Die überwiegende Anzahl der EHs war und ist in Least Developed Countries tätig. Insofern wurden aus dem lateinamerikanischen Kontext Staaten ausgewählt, die der Kategorie LDC am ehesten entsprechen. Im asiatischen Kontext kamen durch die kritische Masse von EHs in den verschiedenen Ländern ohnehin keine Schwellenländer infrage. Mit Blick auf die politische Stabilität wurden, mit Ausnahme von Simbabwe, stabile Staaten ausgewählt, was ebenfalls dem Mittel der zentralen Länder der EH-Entsendung entsprach. Simbabwe ermöglichte als Ausreißer insbesondere Aussagen zu den angenommenen Wirkmechanismen „Vertrauensbildung“ und „Empowerment“, aber auch zur Stärke der Herausbildung von Resilienz bei PO unter den schwierigen Rahmenbedingungen eines autokratischen Systems. Gleichzeitig bot Simbabwe die Möglichkeit, den Einsatz von EHs in der GIZ in der untypischen Konstellation einer gerade erst beginnenden formalen und inhaltlichen Integration der EHs zu untersuchen.

Unterhalb dieser zentralen Selektionskriterien, die bei der Fallauswahl weitgehend konstant gehalten wurden, stellte das Kriterium der Stärke der Zivilgesellschaft eine Besonderheit dar. Hier trat insbesondere eine Varianz zwischen Lateinamerika und den anderen Fällen auf. Dies war allerdings nicht der Systematik geschuldet, sondern der Tatsache, dass lateinamerikanische Länder mit schwacher Zivilgesellschaft die Ausnahme bildeten – gerade im Verhältnis zu den ausgewählten Staaten in Afrika südlich der Sahara.

Als Ergebnis der Selektion wurden folgende Länder für die Durchführung von FS ausgewählt:

Subsahara-Afrika – Tansania (Pilot-FS), Kamerun¹⁹⁶, Simbabwe

Tansania ist das Land mit den meisten EH-Vermittlungen (und dies über einen langen Zeitraum hinweg). Außerdem

haben alle Träger des ED im Zeitraum 2000–2013 EHs dorthin vermittelt. Es entspricht darüber hinaus einem „durchschnittlichen“ EH-Entsendeland und einem typischen Land in Subsahara-Afrika (LDC respektive nach HDI „niedrige menschliche Entwicklung“, politisch recht stabil, relativ schwache Zivilgesellschaft). Da Tansania zudem sowohl den Schwerpunktsektor „Zivilgesellschaft/Demokratieförderung“ abdeckte als auch in der Breite über verschiedene Sektoren verfügte¹⁹⁷, war es ein für die Durchführung einer Pilot-FS ideales Land. Schließlich bot Tansania günstige Voraussetzungen zur Erfassung der Wirksamkeit von integrierten EHs der GIZ, da die formal-inhaltliche Integration dieser EHs in Programme zum Untersuchungszeitpunkt bereits weit fortgeschritten war.

Kamerun stellt ein weiteres – in diesem Fall frankophon-anglophones – Beispiel für ein nach den o. g. Kriterien typisches Land in Subsahara-Afrika dar. Hier sind allerdings „nur“ 3 Träger des ED mit einer substantiellen Anzahl vermittelter EHs vertreten (GIZ, AGEH und BfdW-EED). Die Rahmenbedingungen sind ähnlich wie in Tansania: Zwar fällt Kamerun nach dem Länderprofil der Vereinten Nationen gerade nicht mehr in die Ländergruppe der LDC; bei Betrachtung des HDI findet sich das Land jedoch in der Kategorie „niedrige menschliche Entwicklung“.

Simbabwe schließlich bildet den „Ausreißer“ unter den FS-Ländern in Subsahara-Afrika. Hier hatten wir es mit einer ganzen Reihe von Sonderfaktoren zu tun, wie Einflussnahme durch ein autokratisches politisches System, mangelnde Stabilität, starke ökonomische Verwerfungen und Drangsalierung einer in den 1980er und 1990er Jahren gewachsenen starken Zivilgesellschaft. Wie bereits weiter oben erwähnt, machen diese die Untersuchung jedoch gerade im Hinblick auf angenommene Wirkmechanismen („Vertrauensbildung“ und „Empowerment“) besonders interessant. Ein zentraler pragmatischer Punkt für die Auswahl war zudem, dass Simbabwe die einzige Möglichkeit darstellte, durch den WFD vermittelte EHs in die FS einzubeziehen.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Auch wenn diese FS aufgrund qualitativer Mängel, die nicht in Einklang zu bringen waren mit den Qualitätsstandards von DEval, nach der Durchführung von der Analyse ausgeschlossen werden musste, wird Kamerun als FS-Land in der folgenden Darstellung gleichgewichtig behandelt.

¹⁹⁷ Dies schuf günstige Bedingungen, um mit Blick auf die weiteren FS die Sektoren auszuwählen, in denen – über den Schwerpunktsektor „Zivilgesellschaft/Demokratieförderung“ hinaus – EH-Plätze vertieft untersucht wurden.

¹⁹⁸ Zwar hatte der WFD auch 1 EH nach Tansania vermittelt, allerdings zu Beginn der 2000er Jahre.

Lateinamerika – Nicaragua, Bolivien

Lateinamerika und Südostasien verfügen über eine vergleichbare Gesamtzahl an vermittelten EHs. Allerdings besteht in Lateinamerika im Verhältnis zu Südostasien eine größere Breite an vertretenen Trägern des ED. Dies war der Grund, 2 FS-Länder in Lateinamerika und nur 1 in Südostasien auszuwählen. Sowohl in Nicaragua als auch in Bolivien konnte von ähnlichen, im Vergleich zu anderen lateinamerikanischen Ländern eher ungünstigeren Rahmenbedingungen ausgegangen werden, was den ökonomischen Entwicklungsstand, die politische Stabilität und die im Verhältnis zu den typischen Ländern in Subsahara-Afrika relativ stärkere Zivilgesellschaft anbetraf. Zudem galten für beide Länder keine Sonderfaktoren wie etwa für alternativ infrage kommende Schwellenländer (Brasilien) oder Länder mit „mittlerer“ bis „guter menschlicher Entwicklung“ (Peru, Ecuador). Die Auswahl von Nicaragua

und Bolivien wurde zudem dadurch begünstigt, dass es die Einbeziehung von durch EIRENE vermittelte EHs in die FS ermöglichte.

Südostasien – Kambodscha

Kambodscha ist als LDC und Land mit „niedriger menschlicher Entwicklung“ sozioökonomisch mit den FS-Ländern in Subsahara-Afrika vergleichbar (insbesondere im Verhältnis zu anderen asiatischen Ländern). Außerdem sprachen sowohl das Gesamtvolumen an vermittelten EHs im Zeitraum 2000–2013 als auch die Tatsache, dass 4 Träger des ED EHs nach Kambodscha vermittelt hatten, für diese Auswahl. So hätten bei der alternativen Option, Laos als FS-Land auszuwählen, nur EH-Plätze von 2 Trägern des ED (GIZ und CFI) untersucht werden können. Sektorale passten die Schwerpunkte der Zusammenarbeit zu dem festgelegten Fokus.

Tabelle 4: Ausgewählte FS-Länder

		Konwtextfaktoren (Länderebene)			EH-Portfolio/ Einsatzkonstellationen			Pragmatische Faktoren ¹⁹⁹
		Sozioökonomischer Kontext ²⁰⁰	Politische Stabilität (Staatlichkeit)	Stärke der Zivilgesellschaft	Gesamtzahl EH-Vermittlungen 2000–2012	Gesamtzahl EH-Vermittlungen	Sektoren der Träger des ED 2000–2011 ²⁰¹	Träger des ED aktiv 2009–2012
Afrika südlich der Sahara	Kamerun	low HDI	stabil	schwach	178	54	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Demokratie, Zielgruppe öffentl. Verwaltung • Gesundheit, Familienplanung, HIV/Aids • Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft • Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen • Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft • Regionale Konzentration 	AGEH, BfdW-EED, GIZ
	Simbabwe	low HDI	fragil	schwach	136	45	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Demokratie, Zielgruppe öffentl. Verwaltung • Gesundheit, Familienplanung, HIV/Aids • Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft • Umweltpolitik, Schutz natürlicher Ressourcen 	AGEH, BfdW-EED, GIZ, WFD
	Tansania	low HDI	stabil	schwach	266	65	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Demokratie, Zielgruppe öffentl. Verwaltung • Gesundheit, Familienplanung, HIV/Aids • Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft • Trinkwasser, Wassermanagement, Abwasser und Abfallentsorgung • Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft • Anderes 	AGEH, BfdW-EED, CFI, GIZ

¹⁹⁹ Grundlage der vorliegenden Auswahl waren pragmatische Überlegungen, eine kritische Masse an EHs von verschiedenen Trägern des ED vor Ort (mindestens 3 Träger des ED im Zeitraum 2009–2012) in den jeweiligen FS-Ländern zu haben.

²⁰⁰ Neben dem sozioökonomischen Kontext, der über den Ländern mit niedrigem HDI-Wert und jenen mit mittlerem HDI-Wert abgebildet wurde, war die regionale Variation der zentrale Faktor für die Fallauswahl. Nach der entsprechenden Gruppierung der Fälle wurden die anderen Faktoren zurate gezogen, um repräsentative Länder zu identifizieren.

		Konwtextfaktoren (Länderebene)			EH-Portfolio/ Einsatzkonstellationen			Pragmatische Faktoren ¹⁹⁹
		Sozioökonomischer Kontext ²⁰⁰	Politische Stabilität (Staatlich- keit)	Stärke der Zivilgesell- schaft	Gesamtzahl EH-Ver- mittlungen 2000–2012	Gesamtzahl EH-Vermit- lungen	Sektoren der Träger des ED 2000–2011 ²⁰¹	Träger des ED aktiv 2009–2012
Lateinamerika	Tansania	low HDI	stabil	schwach	266	65	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Demokratie, Zielgruppe öffentl. Verwaltung • Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft • Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft • Regionale Konzentration • Anderes 	AGEH, EIRENE, GIZ
	Nicaragua	lo- wer-mid- dle HDI	stabil	stark	112	34	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Demokratie, Zielgruppe öffentl. Verwaltung • Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft • Umweltpolitik, Schutz natürlicher Ressourcen • Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft • Regionale Konzentration • Anderes 	BfdW-EED, CFI, EIRENE, GIZ
Südostasien	Kambod- scha	lo- wer-mid- dle HDI	stabil	schwach	132	39	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Demokratie, Zielgruppe öffentl. Verwaltung • Gesundheit, Familienplanung, HIV/Aids • Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft • Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft • Regionale Konzentration • Anderes 	AGEH, BfdW-EED, CFI, GIZ

Die FS umfassten die Untersuchung einzelner EH-Plätze in insgesamt 5 Ländern. Die theoriebasierte Auswahl ermöglichte einerseits einen Tiefenblick auf die Prozesse, die zu Wirkungen führen, und andererseits den strukturierten Vergleich von Ergebnissen aus den verschiedenen FS. Dementsprechend besitzen die Ergebnisse der einzelnen FS keinen rein ideographischen Charakter.²⁰² Die Auswahl der in einem FS-Land untersuchten EH-Plätze basierte auf den folgenden überwiegend pragmatisch-methodischen Kriterien:

- **Dauer und Zeitraum der Kooperation zwischen dem Träger des ED und der PO:** Um Aussagen über die Wirksamkeit der Arbeit von EHs machen zu können, wurde einerseits darauf geachtet, dass die Zusammenarbeit bereits über mehrere Jahre bestand. Damit sollten Fälle ausgeschlossen werden, in denen die Zusammenarbeit noch nicht so weit gediehen war, dass Wirkungen beobachtet werden konnten. Andererseits wurde darauf geachtet, dass der Zeitraum der Zusammenarbeit nicht zu lange zurücklag. Bei einer Zeitspanne von mehr als 5 Jahren wurde erwartet, dass sich Verzerrungen in der rückblickenden Bewertung der Arbeit von EHs ergeben würden, zusätzlich zu dem Risiko, dass wesentliche Erfahrungsträger nicht mehr präsent sein würden.
- **Sequenz von EHs und Vertragsdauer:** Bei der Auswahl wurde größeres Gewicht auf EH-Plätze gelegt, die in eine Sequenz von zwei oder mehreren aufeinanderfolgenden Einsätzen von EHs eingeordnet werden konnten. Bei

²⁰¹ Für die Fallauswahl wurden neben den Informationen über den Zeitraum 2000–2013 auch die Sektoren der aktuell (d. h. nach 2010) vermittelten EHs zurate gezogen. In dieser Spalte sind nur die zentralen Sektoren dargestellt. Sektoren, in denen nur wenige EHs tätig waren, wurden im Hinblick auf die Übersichtlichkeit bei dieser Darstellung nicht berücksichtigt. Aufgrund der fehlenden Informationen aus der GIZ zur sektoralen Verteilung der EH-Plätze wurden hierzu Informationen aus den Jahresstatistiken des DED/der GIZ herangezogen. Da diese nur Aufschluss über die vermittelten EHs nach einem bestimmten Stichtag geben, konnte die Bedeutung der einzelnen Sektoren für die vom DED bzw. von der GIZ im genannten Zeitraum vermittelten EHs nur geschätzt werden. Für die Fallauswahl wurden außerdem die Sektoren der aktuell (d. h. nach 2010) vermittelten EHs aller Träger des ED zurate gezogen.

²⁰² Die wissenschaftliche Diskussion um den Wert von FS hat verschiedene Konjunkturen durchlaufen. Auf eine große Euphorie nach dem Zweiten Weltkrieg, als Teile der Wissenschaft dachten, Entwicklung und Unterentwicklung mit ihrer Hilfe endgültig erklären zu können, folgte die Ernüchterung aufgrund der eingeschränkten externen Validität der Ergebnisse. Die Kritik ging so weit, dass FS als unwissenschaftlich deklariert wurden. In den letzten Jahren kann ein Revival der FS beobachtet werden, indem systematisch an ihrer Vergleichbarkeit gearbeitet und Kriterien für übergreifende Aussagen (externe Validität) im Hinblick auf spezifische Untersuchungsfragen erarbeitet wurden. Vgl. zu dieser Diskussion die Standardwerke von George und Bennett (2005) sowie Goertz und Mahoney (2012).

derartigen Sequenzen wurde angenommen, dass sich auch längerfristige Veränderungsprozesse beobachten lassen, die ein einmaliger EH-Einsatz nicht hätte bewirken können. Es wurde also versucht, die Sequenz eher konstant zu halten. Bei der Vertragsdauer wurde es zum Ausschlusskriterium, wenn EHs nicht mindestens 2 Jahre bei ihrer PO gearbeitet hatten. Bei laufenden EH-Verträgen wurden EHs nur dann in die Untersuchungen einbezogen, wenn sie mindestens 1,5 Jahre vor Ort waren. Damit sollte die Konstellation vermieden werden, dass sie im Rahmen der Untersuchungen nach Wirkungen gefragt werden, ohne dass sie tatsächlich die Chance gehabt hätten, diese zu erreichen.

- **Verteilung nach Einsatzkonstellationen:** Bei den untersuchten EH-Plätzen sollten wenn möglich alle vier Einsatzkonstellationen²⁰³ abgebildet sein. In der Realität konnte diese Variation der Einsatzkonstellationen nur eingeschränkt umgesetzt werden, da z. B. in nichtstaatliche EZ-Programme integrierte EH-Einsätze nur die von EIRENE und WFD vermittelten EHs betrafen. In einem anderen Fall (Nicaragua) konnte, unter Berücksichtigung aller anderen Kriterien, nur ein formal und inhaltlich integrierter GIZ-EH-Platz in die Untersuchungen einbezogen werden. Gleichzeitig gab es in Tansania im Kontext der staatlichen EZ nur formal und inhaltlich integrierte EH-Plätze.
- **Interventionsebenen:** Bei der Auswahl der in die Untersuchung einbezogenen EH-Plätze wurde zusätzlich darauf geachtet, dass nicht nur EH-Plätze auf der Mikroebene, sondern auch auf der Meso- und Makroebene in die Untersuchung aufgenommen wurden. Durch diese Variation der Einsatzebene wurde es möglich, Aussagen über Unterschiede und Ähnlichkeiten zu bekommen. Dabei bot die Verteilung der EH-Plätze, je nach Träger des ED, auf die verschiedenen Interventionsebenen einen wesentlichen Orientierungspunkt.
- **Logistik:** Logistische Aspekte mussten berücksichtigt werden, um die Reisezeit für die Evaluierungsteams möglichst begrenzt zu halten, gerade in Flächenstaaten wie Tansania. Dadurch ergab sich in einzelnen Fällen die Konstellation, dass ein unter Berücksichtigung anderer Kriterien interessanter EH-Platz nicht in die Untersuchungen einbezogen werden konnte.

Auf der Basis dieser vorstehend genannten Kriterien wurden von den FS-Evaluierungsteams Vorschläge für in die Untersuchung einzubeziehende EH-Plätze an die jeweiligen Träger des ED geschickt. Erst nach Abstimmung mit den Trägern des ED, bei der es v. a. auch um die Verfügbarkeit relevanter Interviewpartner ging, wurden die definitiven Listen der zu untersuchenden EH-Plätze als Grundlage für die Kontaktaufnahmen mit den relevanten Beteiligten vor Ort erstellt.

5.2.2 Methodisches Vorgehen in der Datenerhebung

Die Untersuchung eines einzelnen Falls bzw. EH-Platzes begann in der Regel mit einem gemeinsamen Workshop, an dem alle von der Untersuchung betroffenen Personen teilnahmen (Mitarbeitende der PO von der strategischen und der operativen Ebene, EHs, andere relevante Akteure). Er hatte zum Ziel, eine erste Bewertung der durch die Arbeit des/der EH erreichten Wirkungen vorzunehmen, unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Perspektiven der Teilnehmenden. Dabei orientierte sich die Vorgehensweise an der Methode des Outcome-Mappings (s. dazu die weiter unten folgende Übersicht zu den eingesetzten Methoden). Den Ausgangspunkt dafür bildete jeweils die Verortung des/der EH innerhalb der PO. Dieser Workshop diente ebenfalls dazu, Ziele und Vorgehensweisen der Evaluierung bzw. der Einzel-FS transparent zu machen. Hier war es v. a. relevant deutlich zu machen, dass nicht etwa die PO auf dem Prüfstand stehen sollte, sondern dass das Instrument „EH-Vermittlung“ und damit die Arbeit des/der EH mit den damit erzielten Wirkungen den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses bildete. Dies bedeutete aber im Umkehrschluss, dass die Ergebnisse der Evaluierung nur von eingeschränktem Interesse für Vertreterinnen und Vertreter der PO sein konnten, v. a. dann, wenn sich die EH-Beiträge – gerade in größeren PO – auf einen bestimmten Aktivitätsbereich konzentrierten.

Daran anschließend fanden die Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der PO statt, wobei Gruppen- und Einzelinterviews zum Einsatz kamen. Das Team bediente sich dazu der in der folgenden Übersicht beschriebenen Erhebungsmethoden. Das Vorgehen in den einzelnen FS war notwendigerweise

²⁰³ Für diese Evaluierung wurde zwischen folgenden Einsatzkonstellationen unterschieden: (1) alleinstehende EH-Einsätze (nicht in EZ-Programme integriert), (2) in nichtstaatliche EZ-Programme integrierte EH-Einsätze, (3) in Programme der deutschen bilateralen EZ inhaltlich integrierte EH-Einsätze und (4) in Programme der deutschen bilateralen EZ formal und inhaltlich integrierte EH-Einsätze (vgl. Inception-Report, S. 2).

abhängig von der konkreten Ausprägung des Einzelfalls bzw. EH-Platzes. So war bspw. das Vorgehen bei Plätzen, in denen kein/-e EH mehr arbeitete, grundsätzlich unterschiedlich zu jenen EH-Plätzen mit einem/einer aktuell tätigen EH. Neben der An- bzw. Abwesenheit eines/einer aktuellen EH vor Ort wirkte sich außerdem die Direktheit des Zielgruppenbezuges in der Arbeit des/der EH auf die Gestaltung der Erhebungsphase der Einzel-FS aus. Dabei musste unterschieden werden zwischen den Zielgruppen innerhalb der PO, wie Mitgliedern, und den Zielgruppen im Sinne von Endbegünstigten, z. B. Nutzerinnen und Nutzern von Gesundheitsdienstleistungen. Schlussendlich kamen bei EH-Plätzen, die in bilaterale Programme der deutschen EZ integriert waren, zusätzliche Erhebungselemente hinzu, um der spezifischen Programmkonstellation gerecht zu werden.

Um situationsgerecht vorgehen zu können, basierten die bei den Einzel-FS durchgeführten Erhebungen auf einem **Baukastenprinzip**. Ausgehend von einem Minimalszenario oder einem Grundscenario kamen je nach Art des EH-Platzes zusätzliche Bausteine zur Anwendung.

Minimalszenario für EH-Plätze ohne aktuelle/-n EH und ohne direkten Zielgruppenbezug (1 Tag):

- Auftaktgespräch mit der Leitung der PO
- Gruppendiskussion mit Leitung und Mitarbeitenden der PO: Mapping der PO und Verortung des/der EH innerhalb der PO mithilfe von *Venn-Diagrammen* (PLA [Participatory Learning & Action]-Werkzeugkasten); Nutzung von Elementen des Outcome-Mappings zur Erfassung der durch den EH-Beitrag erreichten Wirkungen mit besonderem Fokus auf Nachhaltigkeit der erreichten Veränderungen
- Vertiefende strukturierte Einzelinterviews mit einzelnen Mitarbeitenden der PO (Leitung, Kollegen und Kolleginnen), ggf. auch als Gruppeninterview

Grundscenario für EH-Plätze mit aktuellem/aktueller EH und ohne direkten Zielgruppenbezug (2 Tage):

- Auftaktworkshop mit Mitarbeitenden der PO von der strategischen und der operativen Ebene, EH und anderen relevanten Akteuren: Mapping der PO und Verortung des/der EH innerhalb der PO mithilfe von *Venn-Diagrammen* (PLA-Werkzeugkasten); Nutzung von Elementen des

Outcome-Mappings zur Erfassung, Analyse und Bewertung der durch den EH-Beitrag erreichten Wirkungen

- Semistrukturierte Leitfadenterviews mit einzelnen Vertretern und Vertreterinnen der PO: Die Gesprächspartnerinnen und -partner waren idealerweise der Counterpart, weitere direkte Kollegen und Kolleginnen des/der EH und ein Vertreter bzw. eine Vertreterin der Leitungsebene der PO. Dabei war die Perspektiventrennung wichtig, um die Sichtweise des/der EH und die Sichtweise der Kolleginnen und Kollegen mit Counterpart-Funktion zu erfassen. Je nach organisationaler Positionierung des/der EH variierte die Anzahl der Personen und die konkreten Gesprächspartner bzw. -partnerinnen deutlich.
- Sichtung und Auswertung von relevanten Arbeitsunterlagen (Berichte, Protokolle, Strategiedokumente) sowie von Sekundärdaten
- Gegebenenfalls Experten- bzw. Expertinneninterviews mit Ressource-Personen außerhalb der PO, die die Entwicklung der PO vor und nach dem EH-Einsatz kannten und dazu Aussagen treffen konnten

Zusatzbaustein „direkter Zielgruppenbezug“ (1 Tag):

- Befragung von Vertreterinnen und Vertretern der Zielgruppe im Rahmen von Fokusgruppendifkussionen. Konkret wurde hier mit Werkzeugen aus dem PLA-Werkzeugkasten gearbeitet. Zentral für das Gelingen dieses Erhebungsschrittes war die bewusste Auswahl der Teilnehmenden.
- Besichtigungen und Begehungen zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern der Zielgruppe, um konkreten Nutzen aus der Arbeit des/der EH erfahrbar zu machen

Zusatzbaustein „in Programme der deutschen bilateralen EZ integriert arbeitende EHs“ (1 Tag):

- Semistrukturierte Leitfadenterviews mit programmverantwortlichen Personen außerhalb der PO (z. B. Auftragsverantwortliche/-r)
- Semistrukturierte Leitfadenterviews mit anderen entsandten Fachkräften (Auslandsmitarbeiter und Auslandsmitarbeiterinnen, Integrierte Fachkraft)
- Gegebenenfalls zusätzliche Experten- und Expertinneninterviews auf ministerialer Ebene
- Sichtung und Auswertung von relevanten Programmdokumenten

Zusatzbaustein „Sequenz von EHs in PO bzw. ehemaligen EHs der PO“:

- Telefoninterviews mit ausgewählten ehemaligen EHs nach Rückkehr der Evaluierungsteams nach Deutschland. Wenn sich ehemalige EHs noch im jeweiligen Land befanden, wurden diese Interviews direkt persönlich durchgeführt.

Bei Fokusgruppen bzw. Gruppendiskussionen mit Endbegünstigten wurde teilweise auch die Methode *River of Change* angewandt. Dies ist eine visualisierende und aktivierende Methode, um Veränderungen im Zeitverlauf sichtbar zu machen und Meilensteine in der Entwicklung einer PO unter besonderer Berücksichtigung der Beiträge von EHs herauszuarbeiten.

Nach Beendigung der Erhebungen für die Einzel-FS fand ein Abschlussgespräch mit der Leitung der PO, dem/der EH und ausgewählten Mitarbeitenden der PO statt, um wesentliche Erkenntnisse widerzuspiegeln. Je nach Interesse und Bereitschaft der Beteiligten hatte dieses Abschlussgespräch auch Workshop-Charakter.

Abschließend soll festgehalten werden, dass dieses aufwendige EH-Platzuntersuchungsdesign eine Art Binnentriangulation ermöglicht und insofern nicht nur in der Tiefe, sondern auch in der Breite einen besonderen Stellenwert einnimmt.

3. Zusatzinformationen zur EHB

3.1 Ziel und Gegenstand der Befragung

3.1.1 Ziel der Befragung

Die Onlinebefragung wurde mit dem Ziel durchgeführt, zur empirischen Überprüfung der Wirkungslogik zu EHs sowie Rückkehrerinnen und Rückkehrern beizutragen. Dabei sollten die Ergebnisse der Befragung in die Beantwortung aller 9 Evaluierungsfragen einfließen. Während sich die Evaluierungsfragen 1–7 auf die Wirkungslogik von EHs im jeweiligen Partnerland beziehen und sich den Evaluierungskriterien nach OECD-DAC zuordnen lassen, sollte die Onlinebefragung auch empirische Befunde für 2 Evaluierungsfragen zur Wirkungslogik von Rückkehrerinnen und Rückkehrern in Deutschland erbringen. Zwar wurde bereits im Rahmen des

Inception-Berichts zu dieser Evaluierung vereinbart, dass die berufliche Reintegration und das gesellschaftliche Engagement von Rückkehrerinnen und Rückkehrern in Deutschland im Sinne einer vertieften und auf Wirkungen fokussierten Untersuchung nicht Gegenstand der Evaluierung sein kann. Gleichwohl wurde festgelegt, die Wirkungslogik zum Engagement von Rückkehrerinnen und Rückkehrern in Deutschland durch eine Befragung empirisch zu erhärten und dadurch für eine eventuell später stattfindende vertiefte Wirkungsuntersuchung vorzustrukturieren.

3.1.2 Gegenstand der Befragung

Aus der groben inhaltlichen Gegenstandseingrenzung durch die Evaluierungsfragen lässt sich die zeitliche Eingrenzung des Gegenstands (Untersuchungszeitraum) und die Eingrenzung der Zielgruppen der Befragungen (Grundgesamtheit) ableiten, wobei Rückkehrerinnen und Rückkehrer eine spezifische Teilmenge aller EHs bilden. Als Untersuchungszeitraum wurden die EH-Vermittlungen der Jahre 2004–2012 festgelegt. Im Gegensatz zum Untersuchungszeitraum der vorliegenden Evaluierung, der mit dem Jahr 2000 beginnt, musste der Startpunkt des Untersuchungszeitraums der Befragung auf das Jahr 2004 gelegt werden. Dies begründet sich dadurch, dass für die Träger des ED (allen voran die GIZ) die Einholung einer Einverständniserklärung für die Umfrageteilnahme der vor 2004 entsandten EHs aufgrund technischer Schwierigkeiten zu voraussetzungsvoll geworden wäre. Der Endzeitpunkt ergab sich aus dem der Evaluierung zugrunde liegenden Untersuchungszeitraum. Um die berufliche Reintegration und das gesellschaftliche Engagement von Rückkehrerinnen und Rückkehrern untersuchen zu können (Evaluierungsfragen 8 und 9), war es zudem erforderlich, einen Endzeitpunkt festzulegen, der Rückkehrerinnen und Rückkehrern die Möglichkeit einer Übergangszeit zur beruflichen und privaten Reintegration gewährt.

Die Grundgesamtheit der EHs bestand für die Onlinebefragung aus allen Personen, die mindestens einmal als EH im Rahmen des Entwicklungshelfergesetzes (EhfG) vermittelt wurden und deren aktuellster Vertrag zwischen dem 01.01.2004 und dem 31.12.2012 begonnen hat. Grundlage dafür war, dass der Einsatz der/des EH vom BMZ zumindest teilfinanziert wurde. Umfasst waren dementsprechend ebenfalls EHs, die im

Rahmen von BMZ-finanzierten Sonderprogrammen vermittelt wurden. Folgende Gruppen von Fachkräften wurden hingegen nicht berücksichtigt, sofern sie nicht im Untersuchungszeitraum auch als EHs gearbeitet haben, die o. g. Kriterien erfüllten: (1) Personen, die im Rahmen des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) vermittelt wurden; (2) EHs, deren Tätigkeiten nicht der idealtypischen Arbeitsweise von EHs, wie sie im Rahmen der Wirkungslogik postuliert wird, entsprachen. Dies umfasste Personen, die keine oder mehrere PO beraten hatten oder als Koordinatorin bzw. Koordinator tätig gewesen waren sowie EHs in Kurzzeiteinsätzen; und (3) Personen, deren Verträge an EH-Verträge angelehnt waren, aber nicht vom BMZ finanziert wurden.²⁰⁴ Als Teilgruppe der EHs im Sinne der o. g. Gruppe wurden „Rückkehrerinnen und Rückkehrer“ im Rahmen dieser Evaluierung als Personen definiert, die nach ihrem Vertragsende als EHs mindestens 1 Jahr in Deutschland gelebt haben.²⁰⁵ Die Festlegung einer Mindestaufenthaltsdauer von 1 Jahr liegt darin begründet, dass ehemalige EHs mehrere Monate zur beruflichen und privaten Eingewöhnung in Deutschland benötigen.

3.2 Vorgehen

3.1.2 Konstruktion des Fragebogens

Die Konstruktion des Fragebogens erfolgte entlang der Evaluierungsfragen in Anlehnung an die Tailored-Design-Methode (Dillman et al., 2009), wobei Erfahrungen aus einem Mixed-Mode-Survey von EHs im Gesundheitsbereich in Ruanda (Schwedersky et al., 2014a, 2014b) als auch bestehende Umfragen zum gesellschaftlichen Engagement (Gensicke und Geiss, 2010; GIZ, 2013c) und zur beruflichen Reintegration (Koch und Widmaier 2006) zur Orientierung dienten. Zielgruppen, Inhalte und Aufbau des Fragebogens sind in Tabelle 5 zusammenfassend dargestellt. Ein Entwurf des Fragebogens wurde den Mitgliedern der Referenzgruppe zur Kommentierung vorgelegt und auf Grundlage der Rückmeldungen stellenweise angepasst. Eine Vorabstudie (Pretest) mit 9 ehemaligen EHs führte zu weiteren inhaltlichen Überarbeitungen. Schließlich wurde der Fragebogen, ebenso wie der gesamte Erhebungsprozess, mit dem externen Datenschutzbeauftragten des DEval abgestimmt. Der gesamte Fragebogen kann bei DEval nachgefragt werden.

Tabelle 5: Inhalte und Aufbau der Befragung von EHs und Rückkehrenden nach Zielgruppen der Befragung

Zielgruppe der Befragung		
	Aktive und ehemalige EHs, die weniger als 1 Jahr nach Vertragsende in Deutschland lebten	Rückkehrerinnen und Rückkehrer (ehemalige EHs, die mehr als 1 Jahr nach Vertragsende in Deutschland lebten)
Inhalte	Alle: Stammdaten zur Entsendung als EH Angaben zu Träger, Vertragsbeginn und -ende	
	Alle: Partnerland-Teil Angaben zu Tätigkeit als EH im Partnerland, Arbeit mit und Rolle in PO, Bewertung der Ergebnisse der Arbeit	
		Nur Rückkehrerinnen und Rückkehrer: Deutschland-Teil Angaben zu beruflicher Reintegration sowie Formen und Wirksamkeit von gesellschaftlichem Engagement
	Alle: Soziodemographie und Abschluss	

²⁰⁴ Konkret bedeutet dies für die AGEH, dass nur Personen mit einem Dienstvertrag (DV) nach dem EhfG, nicht aber Personen mit einem Senior-DV, einem EH-Partnervertrag oder einem an das EhfG angelehnten DV Berücksichtigung finden. Bei BfdW-EED werden EHs berücksichtigt, sofern sie vom BMZ (teil-)finanziert sind. Dies beinhaltet auch Amtshilfen mit Finanzierung. Gleiches gilt für EHs der GIZ, von der auch EH-Vermittlungen berücksichtigt werden, sofern sie im Rahmen von Sonderprogrammen eingesetzt und vom BMZ (teil-)finanziert wurden. Von CFI, WFD und EIRENE fließen alle EH-Vermittlungen in die Auswertung ein, sofern sie nicht aus Eigenmitteln der Träger des ED finanziert sind (z. B. die spendenfinanzierten SFLD-EHs von EIRENE).

²⁰⁵ Die Ergebnisse können dadurch auf die Gesamtheit aller Rückkehrerinnen und Rückkehrer im Untersuchungszeitraum übertragen werden, während dies für alle EHs des Untersuchungszeitraums problematisch ist, da nichtzurückkehrende EHs nicht zu ihrer beruflichen Reintegration oder dem Engagement in Deutschland befragt wurden.

3.2.2 Durchführung der Befragung

Da Abstimmungsgespräche zwischen dem Datenschutzbeauftragten des DEval und der GIZ hinsichtlich der Rechtsgrundlage der Datenerhebung bei ehemaligen EHs nicht in einem für die Gesamtevaluierung vertretbaren Zeitfenster abgeschlossen werden konnten, entschieden sich die Evaluierungsteams zur Durchführung der Befragung in einem zweistufigen Akquiseprozess der Teilnehmenden (vgl. Abbildung 33).

In einem ersten Schritt wurden die für die Umfrage laut Definition der Grundgesamtheit vorgesehenen Personen mit einem Anschreiben des DEval, das von den Trägern des ED versendet wurde, eingeladen, sich für die Teilnahme an der Befragung zwischen August und September 2014 unter Nennung ihrer E-Mail-Adresse zu registrieren. Im darauffolgenden zweiten Schritt wurden jene Personen, die sich für die Umfrage registrierten, direkt vom Evaluierungsteam per E-Mail zur Teilnahme an der eigentlichen Umfrage eingeladen. Die Onlineumfrage war von September bis Anfang November 2014 geschaltet.

Aufgrund der Akquise der Kontaktinformationen über den Zwischenschritt der Registrierung konnte keine Ziehung einer Zufallsstichprobe gewährleistet werden. Vielmehr wurde die Grundgesamtheit der potentiellen EHs auf Basis von durch die Träger des ED selbst generierten Listen kontaktiert, d. h., sie konnten sich selbst für eine Teilnahme an der Befragung entscheiden (Selbstselektion). Dies kann u. U. die Generalisierbarkeit der Ergebnisse der Befragung beeinflussen, da nicht gewährleistet ist, dass die Befragten zufällig aus der Grundgesamtheit ausgewählt wurden. Um auszuschließen, dass es zu systematischen Verzerrungen durch die Selbstselektion gekommen ist, wurden die Verteilungen in der Stichprobe mit den Verteilungen einer zuvor im Rahmen der Portfolioanalyse erstellten Datenauswertung abgeglichen – die Ergebnisse dieses Abgleichs werden im Kapitel 3.2.4 dargestellt.

Die Median-Bearbeitungszeit²⁰⁶ der Fragebögen lag bei insgesamt rund 39 Minuten bzw. rund 49 Minuten für Rückkehrerinnen und Rückkehrer.

3.2.3 Rücklauf

Mit Abschluss des Umfragezeitraums lagen 600 bearbeitete Fragebögen vor, die somit die realisierte Stichprobe bildeten (vgl. Abbildung 33). Die Grundgesamtheit aller EHs, die von den Trägern des ED eingeladen werden sollten, umfasste 2600 Personen. Davon hatten sich 972 Personen für die Befragung registriert. Aufgrund der unzureichenden Informationslage zu den Einsatz- und Arbeitsformen der nichtbefragten EHs kann nicht eindeutig abgeschätzt werden, ob die verbleibenden 1628 Personen, die nicht an der Umfrage teilgenommen haben, den Kriterien der Untersuchungspopulation entsprochen hätten. Eine numerisch eindeutige Einschätzung der Grundgesamtheit kann daher nicht angegeben werden.

Insgesamt haben 775 Personen mit der Beantwortung des Fragebogens begonnen. Davon entsprachen 92 Personen nicht der Definition der Untersuchungspopulation; sie durften die Befragung nicht beenden. 83 Personen haben die Befragung nicht vollständig beantwortet (Abbrechende). Insgesamt 600 Personen haben den Fragebogen vollständig ausgefüllt und entsprachen der Definition.

Der Rücklauf war mit ungefähr 25 % zufriedenstellend. In Abhängigkeit davon, ob Befragte den Fragebogen vollständig beantworteten oder einzelne Fragen überspringen (Item-Non-Response), gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, den Rücklauf einer Befragung zu berechnen. In der folgenden Tabelle sind vier Antwortraten, die auf unterschiedlichen Berechnungen basieren, dargestellt. Für die Berechnung der Antwortrate 1 werden nur vollständig beantwortete Fragebögen herangezogen. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die Antwortrate hier bei lediglich 7 % liegt. Bezieht man auch jene mit ein, die den Fragebogen zu mindestens 80 % beantwortet haben, erhöht sich die Antwortrate auf 24 % (Antwortrate 2). Diese Personen sind schlussendlich auch in die Auswertung der Befragung aufgenommen worden. Schätzt man zusätzlich dazu die Anzahl der unzulässigen Fälle in der Grundgesamtheit, die nicht an der Befragung teilgenommen haben und zieht diese von der Anzahl der Grundgesamtheit ab, so erhöht sich die Antwortrate auf 26 % (Antwortrate 3).

²⁰⁶ Die Bearbeitungszeiten bei Onlinebefragungen werden über die Verweildauer pro Bildschirmseite erfasst und streuen in der Regel sehr stark. Die längste so erhobene Bearbeitungsdauer in der vorliegenden Umfrage lag bei 3118 Minuten (das entspricht knapp 52 Stunden oder über 2 Tage); dies verdeutlicht die Problematik der Messung der Bearbeitungsdauer über die Verweildauer, da viele Personen die Umfrage aufrufen und vor dem Abschluss mitunter sehr lange ruhen lassen. Da das arithmetische Mittel nicht robust gegen solche Ausreißer ist, wird der Schätzwert für die mittlere Bearbeitungsdauer hier als Median-Zeit angegeben.

Abbildung 33: Schematische Darstellung der zweistufigen Akquise von Teilnehmenden für die Befragung von EHs und Rückkehrende

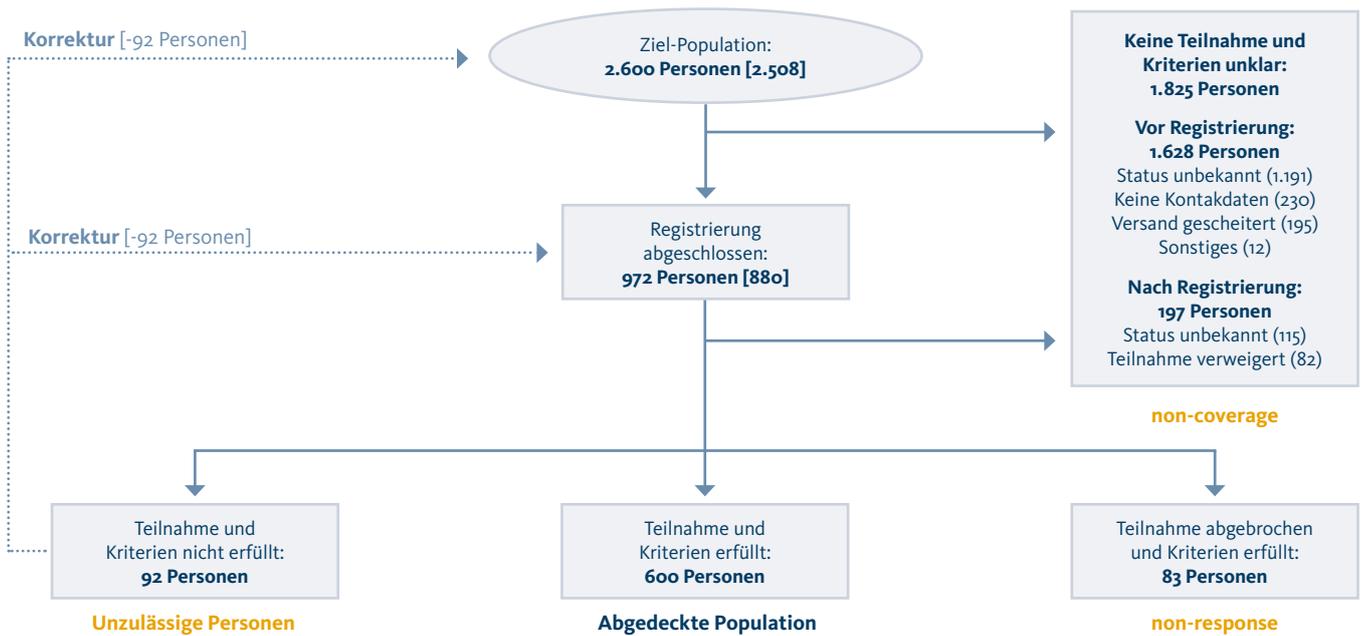


Tabelle 6: Antwort- und Teilnehmeraten der Befragung von EHs und Rückkehrenden

Art der Rücklaufquote	Rate in Prozent
Antwortrate 1 (Komplette Beantwortung des Fragebogens)	6,66 %
Antwortrate 2 (Komplette und partielle Beantwortung des Fragebogens)	23,92 %
Antwortrate 3 (Antwortrate 2 inklusive Schätzung nichtzulässiger Fälle in der Grundgesamtheit)	26,19 %
Teilnahmerate insgesamt	23,92 %
Teilnahmerate Akquiseschritt 1 (Registrierung)	35,09 %
Teilnahmerate Akquiseschritt 2 (Teilnahme an Befragung)	68,18 %

Alle Raten basieren auf den Definitionen der American Association for Public Opinion Research (AAPOR, 2011). Alle Raten sollten mit Vorsicht betrachtet werden, da das Erhebungsdesign nicht auf einer Zufallsstichprobe beruht, sondern auf einer zweistufigen Selbstselektion (Registrierung und Teilnahme an der Umfrage).

3.2.4 Abgleich der realisierten Stichprobe mit der Grundgesamtheit

Da durch das zweistufige Akquiseverfahren keine zufällige Auswahl der Befragten gewährleistet werden konnte, wurde untersucht, inwiefern die Teilnehmenden der Befragung zentrale Eigenschaften der Grundgesamtheit aller EHs „im

Kleinen“ abbilden. Überzufällige Unterschiede zwischen realisierter Stichprobe und Grundgesamtheit würden dann auf systematische Verzerrungen und somit mangelnde Generalisierbarkeit der Ergebnisse auf alle EHs hinweisen. Dabei wurden Alter und Geschlecht als soziodemographische Merkmale und die Verteilung des Entsendezeitraums, der Entsenderegion und der Träger des ED als strukturelle Merkmale

der Einsatzkonstellationen herangezogen. Datenbasis waren die Angaben der an der Umfrage Teilnehmenden (realisierte Stichprobe) und eine von den Trägern des ED zur Verfügung gestellte Liste aller Entsendungen (Grundgesamtheit).

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass sich zum einen die statistischen Verteilungen von Alter und Geschlecht der befragten EHs von jenen in der Grundgesamtheit nicht signifikant unterscheiden (vgl. Abbildung 34).²⁰⁷ Auch die strukturellen Merkmale der Einsatzkonstellationen unterscheiden sich zwischen Stichprobe und Grundgesamtheit nicht überzufällig (vgl. Abbildung 35).²⁰⁸ Für die Analyse mussten einige Variablenstufen zusammengefasst werden, um genügend Beobachtungen der realisierten Stichprobe in die Vergleiche einfließen lassen zu können. So wurden die Träger CFI, EIRENE und WFD zusammengefasst (in der Summe 70 Beobachtungen). Ferner wurde die kontinuierliche Variable „Jahr der Entsendung“ in die drei äquidistanten Entsendungszeiträume „2004–2006“, „2007–2009“ und „2010–2012“ unterteilt. Außerdem wurde für die Entsenderegionen lediglich unterschieden zwischen Afrika, Amerika (Lateinamerika inklusive Karibik) und Asien (inklusive Ozeanien). Auch wenn dies eine Vergrößerung darstellt, scheint dies vertretbar, da damit rund 95 % aller Entsendungen erfasst werden konnten.

Ein weiterer Aspekt für die methodische Güteeinschätzung der Umfrageergebnisse ergibt sich aus dem zweistufigen Akquiseverfahren. Denkbar wäre einerseits, dass durch die aufwendige Registrierung nur die motiviertesten aller EHs tatsächlich an der Umfrage teilgenommen haben, die dann wiederum auch ihre Zielerreichung überwiegend positiv dargestellt hätten (Positiv-Bias). Andererseits wäre auch die Annahme plausibel, dass v. a. Kritikerinnen und Kritiker des ED an der Umfrage teilgenommen haben, die sich dann besonders negativ über manche Träger oder Aspekte der Entsendung äußerten (Negativ-Bias).

Zur Hinterfragung derartiger Bias-Vorwürfe müsste ein Vergleich erfolgen, inwiefern sich die an der Umfrage

Teilnehmenden von den nicht an der Umfrage Teilnehmenden unterscheiden. Da sich Letztere eben dadurch auszeichnen, dass für sie keine Daten vorliegen, kann man unter Hinzunahme von Annahmen den Bias-Verdacht zumindest auf Indizienbasis hinterfragen. Unter der Annahme, dass die Gruppe der „Abbrechenden“ zumindest Rückschlüsse auf die Gruppe „An der Umfrage nicht Teilnehmende“ zulässt, weil sie sich offenbar hinsichtlich der Teilnahmemotivation von der Gruppe „An der Umfrage Teilnehmende“ unterscheidet, lassen sich derartige Vergleiche annähern.

Dabei unterscheiden sich die Erwartungen an die Vermittlung als EHs statistisch zwischen Teilnehmenden und Abbrechenden nicht. Anders und weitreichender formuliert ist dies ein Hinweis darauf, dass die Motivation zur Teilnahme an der Umfrage keinen Einfluss hat auf die Motivation, EH zu werden. Das ist ein Indiz gegen eine stärkere Selbstselektion von besonders Motivierten in die Umfrage und damit gegen einen prononcierten Positiv-Bias.²⁰⁹

Das Vorliegen eines Negativ-Bias lässt sich zumindest näherungsweise untersuchen, indem die Abbruchwahrscheinlichkeit pro Träger des ED untersucht wird. Dem liegt die begründete Annahme zugrunde, dass sich derzeit v. a. EHs der GIZ angesichts der fusionsbedingten Veränderungen kritisch äußern würden. So sollte erkennbar sein, ob z. B. v. a. Befürworter des ehemaligen DED an der Umfrage teilgenommen haben, um Kritik am ED in der GIZ zu artikulieren. Dies zeigt sich jedoch nicht: Die Wahrscheinlichkeit, den Fragebogen abzuberechnen oder auszufüllen, hängt statistisch nicht von der Entsendung mit einem bestimmten Träger des ED ab.²¹⁰ Auch im spezifischeren Vergleich von DED bzw. GIZ gegen alle anderen Träger des ED lässt sich kein Zusammenhang zwischen der Wahrscheinlichkeit für den Umfrageabbruch und der Zugehörigkeit zu einem Träger des ED feststellen.²¹¹ Dass Umfrageteilnahme und letzter Träger des ED nicht (statistisch) zusammenhängen, ist immerhin ein Indiz gegen das Vorliegen eines prononcierten Negativ-Bias.

²⁰⁷ Ob überzufällige Unterschiede in den geschlechtsspezifischen Altersverteilungen zwischen Stichprobe und Grundgesamtheit vorliegen, wurde auch formal mittels eines Chi²-Tests mit simuliertem p-Wert bei 2500 Replikationen überprüft. Dieser Test war statistisch nicht signifikant ($\chi^2 = 40.17$; $p = .60$).

²⁰⁸ Ein Chi²-Test mit simuliertem p-Wert bei 2500 Replikationen erreichte keine statistische Signifikanz ($\chi^2 = .27$; $p = 1.00$).

²⁰⁹ Verglichen wurden 60 Abbrechende mit 599 Teilnehmenden. Vergleichsgrundlage waren 10 Fragen zur Motivation für den EH-Einsatz. Weder der Gruppenvergleich eines Summen-Scores der Fragen noch Einzelvergleiche pro Frage mittels Kontinuitäts-korrigierten Wilcoxon-Rangsummen-Tests erreichten statistische Signifikanz (Gruppenvergleich: $W = 22956.5$; $p = .65$).

²¹⁰ Chi²-Tests mit simuliertem p-Wert bei 2500 Replikationen: $\chi^2 = 5.68$; $p = .44$. Verglichen wurden 80 Abbrecher/-innen mit 600 Teilnehmenden.

²¹¹ Chi²-Tests mit simuliertem p-Wert bei 2500 Replikationen: $\chi^2 = 2.53$; $p = .28$.

Abbildung 34: Verteilung von Alter in Jahren nach Geschlecht in der realisierten Stichprobe (links) und Grundgesamtheit (rechts) der Befragung

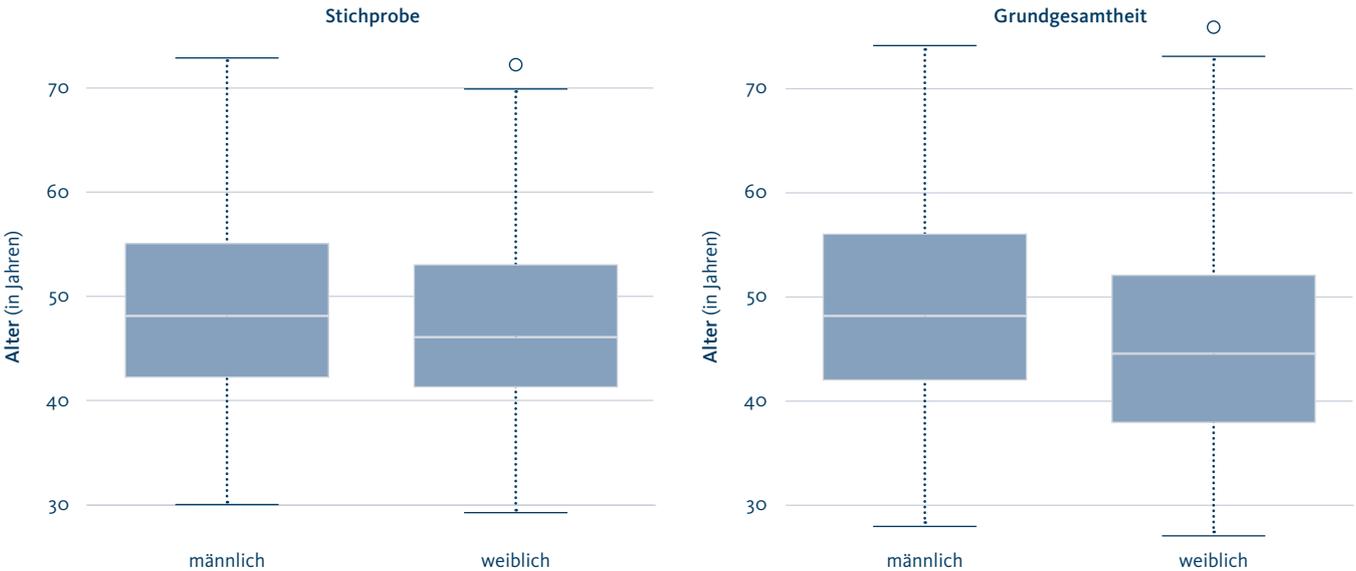
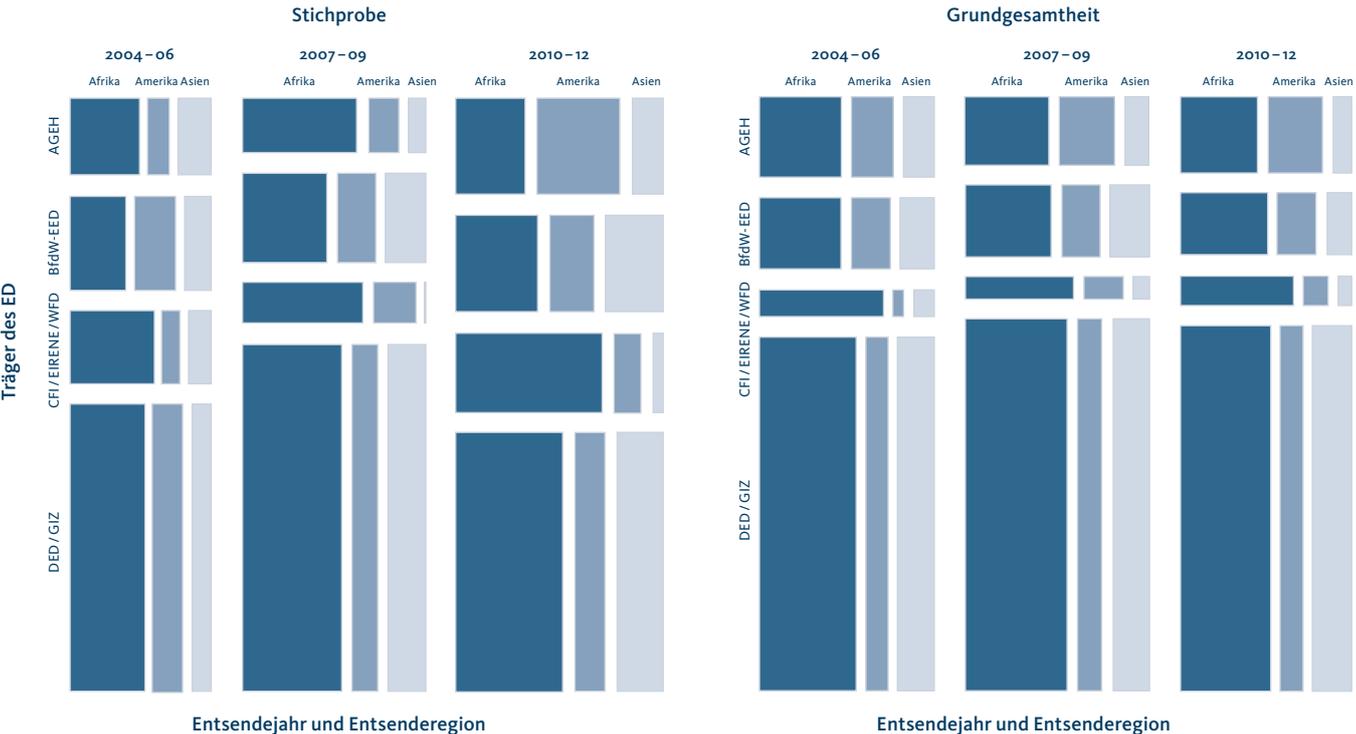


Abbildung 35: Verteilung von Entsendezeitraum, Entsenderegion und Träger des ED in der realisierten Stichprobe (links) und Grundgesamtheit (rechts) der Befragung



3.2.5 Beschreibung der an der Umfrage Teilnehmenden

3.2.5.1 Anzahl der EHs pro Träger des ED

Datenbasis für die Umfrage bildete die realisierte Stichprobe, die insgesamt 600 Befragte umfasste. Hinsichtlich des letzten Trägers des ED, von dem die Befragten vermittelt wurden, entfielen 92 ausgefüllte Fragebögen auf die AGEH (15 %), 102 auf BfdW-EED (17 %), 47 auf CFI (8 %), 335 auf den ehemaligen DED/die GIZ (56 %), 13 auf EIRENE (2 %) und 10 auf den WFD (2 %). Während auf Grundlage der Abgleiche zwischen realisierter Stichprobe und Grundgesamt keine Verzerrungen erkennbar waren (vgl. Abbildungen 34 und 35), ergibt sich eine Auffälligkeit, wenn EHs des ehemaligen DED und der GIZ nicht

unter einer Kategorie gefasst werden (vgl. Tabelle 7): Dabei zeigt sich, dass nur 2 aktive EHs der GIZ an der Umfrage teilgenommen haben. Als DEval diesem Befund nachging, stellte sich heraus, dass die GIZ bei der Erstellung der Datenbank zur Kontaktierung für die Umfrage zum Umfragezeitpunkt noch tätige EHs nicht berücksichtigt hatte.²¹² Für den größten Träger des ED liegen dementsprechend nur Informationen von ehemaligen EHs vor. Auf die Aussagekraft des Großteils der Fragen hat dies keinen Einfluss, da sich diese retrospektiv auf die Erfahrungen im Partnerland beziehen. Allerdings sind Fragen, die auf EHs der GIZ in der Postfusionszeit abzielen, nur mit Berücksichtigung dieser Einschränkung zu beantworten.

Tabelle 7: EH gemäß letztem Träger des ED und Vertragsstatus zum Umfragezeitpunkt

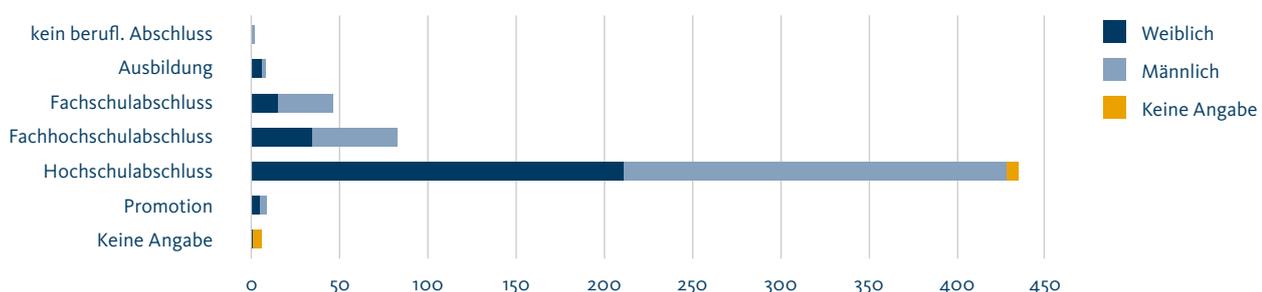
Zum Umfragezeitpunkt als EH unter Vertrag?	Träger des ED bei letzter Entsendung							Gesamt
	AGEH	BfdW/EED	CFI	DED	EIRENE	GIZ	WFD	
ja	26	30	13	0	5	2	3	79
nein	66	73	34	205	8	128	7	521
Gesamt	92	103	47	205	13	130	10	600
Prozent	15,33	17,17	7,83	34,17	2,17	21,67	1,67	100 %

3.2.5.2 Soziodemographie der an der Umfrage Teilnehmenden

Die realisierte Stichprobe von insgesamt 600 Personen besteht zu 46,33 % aus Frauen (278 Personen; 13 gaben keine Rückmeldung auf diese Frage). Der Altersdurchschnitt in der Stichprobe (errechnet aus den Angaben von 578 Personen) liegt bei 48 Jahren (SD = 9,23 Jahre). Männer und Frauen unterscheiden sich nicht hinsichtlich des mittleren Alters ($M_{\text{Frauen}} = 47,11$ Jahre; $M_{\text{Männer}} = 48,93$ Jahre; $SD_{\text{Frauen}} = 9,14$ Jahre; $SD_{\text{Männer}} = 9,24$ Jahre).

Und 89,50 % der Befragten gaben an, deutsche Staatsbürger und Staatsbürgerinnen zu sein (entspricht 537 Personen; 14 Personen beantworteten diese Frage nicht). Hinsichtlich der Häufigkeit der Staatsbürgerschaft liegen keine Unterschiede zwischen den Geschlechtern vor. Ferner setzen sich die an der Umfrage Teilnehmenden überwiegend aus Akademikerinnen und Akademikern zusammen: Rund 75 % der Befragten gaben einen Hochschulabschluss oder eine Promotion und weitere 14 % einen Fachhochschulabschluss an (vgl. auch Abbildung 36).

Abbildung 36: Beruflicher Ausbildungsabschluss der an der Umfrage Teilnehmenden



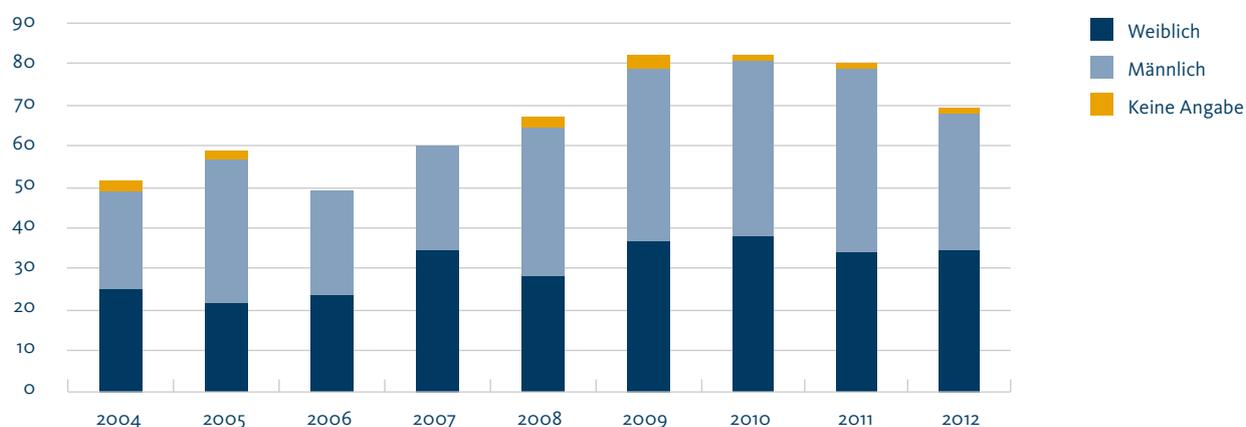
²¹² Im Rahmen von Klärungsgesprächen wurde die Anzahl von Personen, die deshalb fälschlicherweise nicht angeschrieben wurde, mit 190 EHs angegeben.

3.2.5.3 Entsendejahr und Entsenderegion

Aus Abbildung 37 ist das Jahr der Entsendung der 600 Teilnehmenden an der Umfrage nach Geschlecht ersichtlich. Dabei wird deutlich, dass hinsichtlich des Ausreisejahres keine Geschlechtsunterschiede vorliegen. Bezüglich des regionalen

Entsendeziels reisten 54 % der Befragten nach Subsahara-Afrika aus, 21 % nach Lateinamerika und in die Karibik und weitere 20 % nach Asien oder Ozeanien. Die restlichen 5 % umfassten Ausreisende nach Europa (inklusive Russland) sowie Nahost oder Nordafrika.

Abbildung 37: Jahr der Entsendung der an der Umfrage Teilnehmenden nach Geschlecht



3.2.5.4 Vertragsanzahl und -dauer

Die durchschnittliche Vertragsdauer der Befragten bei der letzten Entsendung betrug 2,82 Jahre.²¹³ Dabei gibt es keine Geschlechtsunterschiede hinsichtlich der Vertragsdauer. Hinsichtlich der Anzahl von Verträgen pro EH (wobei Vertragsverlängerungen nicht als eigene Verträge zählen) gaben 49 % der Befragten (287 Personen) an, lediglich einen Vertrag als EH abgeschlossen zu haben. Im Umkehrschluss liegt das

Verhältnis von Einfach- zu Mehrfachentsendungen also bei 50:50. 2 Verträge hatten 28 % der Befragten, 3 Verträge 13 % und 4 Verträge 6 % der Befragten abgeschlossen. 4 % gaben an, 5 oder mehr Verträge als EH gehabt zu haben. Auch bezüglich der Vertragsanzahl lagen keine Geschlechtsunterschiede vor. Die Gesamtzeiten als EH (gemessen an der Gesamtvertragszeit) korrespondieren hierzu und sind aus Tabelle 8 ersichtlich.

Tabelle 8: EHs nach Vertragszeit insgesamt

Vertragszeit als EH insgesamt	männlich	weiblich	Summe	Prozent
Bis zu 2 Jahre	46	51	97	16,52 %
Mehr als 2 Jahre bis zu 4 Jahren	100	99	199	33,90 %
Mehr als 4 Jahre bis zu 6 Jahren	54	57	111	18,91 %
Mehr als 6 Jahre bis zu 9 Jahren	50	41	91	15,50 %
Mehr als 9 Jahre	59	30	89	15,16 %
Gesamt	309	278	587	100,00 %

²¹³ SD = 1,42 Jahre; Median = 3 Jahre. Alle 510 bereits abgeschlossenen Verträge wurden berücksichtigt.

3.2.5.5 Selbstberichtete Wirksamkeit

Entsprechend den beiden Wirkungssträngen von EHs wurde die Wirksamkeit von EHs auf zwei unterschiedlichen Ebenen gemessen. Dementsprechend wurden zwei Indices gebildet, die den selbstberichteten Beitrag von EHs zur „verbesserten Aufgabenerfüllung der PO für ihre Zielgruppe“ und zur „verbesserten internen Zusammenarbeit in der PO“ abbilden. Außerdem wurde ein dritter Wirkungsindex zur Messung des selbsteingeschätzten Grades der „Entstehung und Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen“ gebildet, da es sich hierbei sowohl um einen Mechanismus als auch eine Wirkung handelt.

Diese drei Konstrukte wurden im Zuge der Fragebogenerstellung operationalisiert. Dazu wurden die jeweiligen Dimensionen der Konstrukte getrennt voneinander abgefragt. Um das Entstehen und die Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen zu messen, wurden die folgenden Aussagen mittels Likert-Skala abgefragt:

„Das Erfahrungswissen, das ich mit meinen Kollegen und Kolleginnen in der PO entwickelt habe, ist genutzt worden.“ (Recodiert)

- „Meine Kollegen und Kolleginnen und ich hatten ein hohes Maß an Übereinstimmung hinsichtlich der Arbeitsweise.“ (Recodiert)
- „Meine Counterparts haben oft nicht so gehandelt, wie wir es zuvor besprochen hatten.“
- „Meine Kollegen und Kolleginnen arbeiten weiterhin mit den gemeinsam entwickelten Ansätzen und Vorgehensweisen.“ (Recodiert)
- „Ich habe von meinen Kollegen und Kolleginnen kaum etwas lernen können.“
- „Die Leitung der PO unterstützte die Institutionalisierung der in meinem Arbeitsbereich erreichten Veränderungen.“ (Recodiert)

Die Befragten wurden gebeten, ihre Zustimmung zu jeder Aussage auf einer Skala von 1 („Stimme voll zu“) bis 5 („Stimme gar nicht zu“) abzugeben. Um zu gewährleisten, dass hohe Werte auch eine hohe Zustimmung (im Sinne des Entstehens von Gemeinsamem Erfahrungswissen) ausdrücken, wurden einige Items recodiert. Anschließend wurde eine

Hauptkomponentenanalyse (Faktorenanalyse) durchgeführt, um zu überprüfen, ob die theoretisch postulierten Dimensionen sich tatsächlich durch ein gemeinsames, dahinter liegendes Konstrukt zusammenfassen lassen. Darauf aufbauend wurde ein additiver Index gebildet, bei dem die Scores jedes/jeder Befragten zuerst auf die 5 Fragen addiert und anschließend durch die Anzahl der gültigen Antworten geteilt wurden.

Das methodische Vorgehen war auch bei den beiden verbleibenden Wirkungsindices gleich. Allerdings wurden diese nicht mittels Likert-Skala abgefragt, sondern die Befragten wurden gebeten, ihren Beitrag zu den jeweiligen Dimensionen der Wirkung auf einer Skala von 1 („Sehr stark“) bis 5 („Sehr schwach“) einzuschätzen. Die selbsteingeschätzte Wirksamkeit im Bereich der Aufgabenerfüllung der PO für ihre Zielgruppe wurde abgefragt mit den folgenden Items:

- „Bitte schätzen Sie ein, zu welchem Grad Sie während Ihrer Anwesenheit ... zur verbesserten Qualität der Arbeit Ihrer PO mit den Zielgruppen beigetragen haben.“ (Recodiert)
- „... zu neuen Lösungen für wesentliche Probleme der PO in der Kooperation mit Zielgruppen beigetragen haben.“ (Recodiert)
- „... dazu beigetragen haben, dass Ihre PO mit gleichen Mitteln mehr Menschen in den Zielgruppen erreicht hat.“ (Recodiert)
- „... zu Aktivitäten Ihrer PO beigetragen haben, die stärker am Bedarf der Zielgruppen ausgerichtet waren.“ (Recodiert)
- „... zu einer verbesserten Kommunikation zwischen PO und Zielgruppe beigetragen haben.“ (Recodiert)
- „... zu gemeinsamen Lernprozessen von PO und Zielgruppen beigetragen haben.“ (Recodiert)

Die selbsteingeschätzte Wirksamkeit im Bereich der internen Zusammenarbeit der PO wurde mittels der folgenden Items abgefragt:

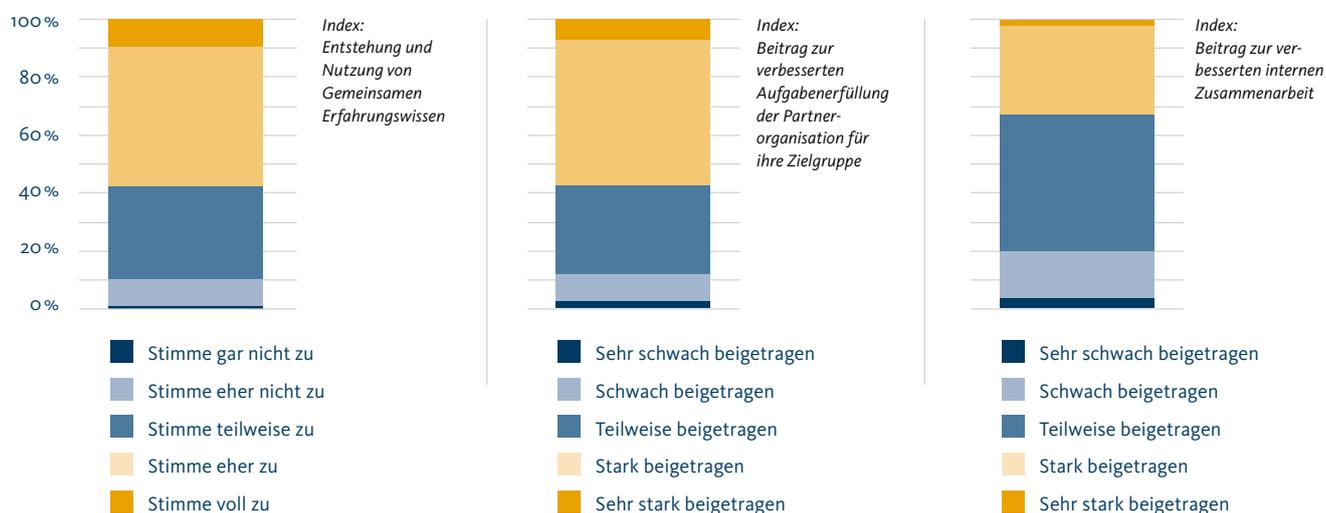
- „Bitte schätzen Sie ein, zu welchem Grad Sie während Ihrer ... zur verbesserten Kommunikation zwischen Mitarbeitenden der PO beigetragen haben.“ (Recodiert)
- „... zur Vereinfachung von Arbeitsabläufen beigetragen haben.“ (Recodiert)

- „... zur Verbesserung von Organisationsstrukturen beigetragen haben.“ (Recodiert)
- „... zur verbesserten Beteiligung von Mitarbeitenden an Entscheidungen innerhalb der PO beigetragen haben.“ (Recodiert)
- „... zur Beschleunigung von Entscheidungsprozessen beigetragen haben.“ (Recodiert)

Bei der Auswertung der Ergebnisse zeigte sich, dass in der Grundtendenz ein Großteil der Befragten sich für „eher wirksam“ erachtet.²¹⁴ So gab der überwiegende Anteil der Befragten (58 % oder 343 von 595 Personen) an, einen sehr starken oder starken Beitrag zur verbesserten Aufgabenerfüllung geleistet zu haben. Auch die Zustimmung zu den Aussagen des Gemeinsamen Erfahrungswissens wurde ähnlich positiv beantwortet.

Über die Hälfte der Befragten konnte den Aussagen durchschnittlich „sehr zustimmen“ oder „zustimmen“ (58 % oder 343 von 595 Personen). Die selbstberichtete Wirksamkeit in Bezug auf die verbesserte interne Zusammenarbeit fiel dagegen deutlich ab. Hier gab nur ein Drittel der Befragten (33 % oder 173 von 558 Personen) an, „sehr stark“ oder stark zu Wirkungen beigetragen zu haben. Nahezu die Hälfte aller Befragten (47 % oder 265 Personen) gab an, teilweise wirksam in diesem Bereich gewesen zu sein. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass Wirkungen, die über den unmittelbaren Arbeitsbereich von EHs (also über Counterpart[s] und die konkrete Zielsetzung des EH-Platzes) hinausgehen, weniger häufig erreicht werden konnten. Wirkungen in der unmittelbaren Umgebung von EHs konnten dagegen – zumindest in der Selbsteinschätzung der EHs – in einer Mehrheit der Fälle erreicht werden.

Abbildung 38: Selbstberichtete Wirksamkeit von EHs in drei Wirkungsbereichen



3.2.6 Beschränkungen des Vorgehens

Die Durchführung der Befragung in einem zweistufigen Akquiseprozess für die Teilnehmenden gestattete keine Ziehung einer Zufallsstichprobe. Grund für dieses Vorgehen war, dass Abstimmungsgespräche zwischen dem Datenschutzbeauftragten des DEval und der GIZ hinsichtlich der Rechtsgrundlage der Datenerhebung bei ehemaligen EHs nicht in einem für die Gesamtevaluierung vertretbaren Zeitfenster

abgeschlossen werden konnten. Auch wenn dieses Vorgehen eine (zweistufige) Selbstselektion der Teilnehmenden in die Umfrage bedeutet und damit die Generalisierbarkeit der Umfrageergebnisse eingeschränkt ist, nimmt DEval für sich in Anspruch, eine kritische Masse an EHs in der Umfrage abzubilden und dadurch eine bessere Datenqualität zu gewährleisten, als dies bei einer Auswahl aufs Geratewohl möglich gewesen wäre.

²¹⁴ Für die folgende Abbildung, auf die sich dieser Absatz bezieht, wurden aus Darstellungs- und Interpretationsgründen die Index-Scores jeder bzw. jedes Befragten gerundet, sodass die fünf ursprünglichen Kategorien abgebildet werden können. In der multivariaten Analyse wurde jedoch auf die Rundung verzichtet, um mehr Variation der abhängigen Variable zu erreichen.

Diese Einschätzung der Datenqualität begründet sich wie folgt: Die Konstruktion des Fragebogens orientierte sich an der Tailored-Design-Methode (Dillman et al., 2009) sowie thematisch ähnlich gelagerten Umfragen. Dabei wurde der Fragebogen vor der Durchführung einer Vorabstudie unterzogen und mit den Mitgliedern der Referenzgruppe sowie dem externen Datenschutzbeauftragten des DEval abgestimmt. Bei der Durchführung konnte trotz des zweistufigen Akquiseprozesses ein für Onlineumfragen zufriedenstellender Rücklauf von rund 25 % erreicht werden. Ferner zeigte der Abgleich der an der Umfrage Teilnehmenden, dass sich die realisierte Stichprobe nicht systematisch von der Grundgesamtheit aller Entsendungen hinsichtlich zentraler Aspekte der Soziodemographie und Entsendecharakteristika unterscheidet. Statistische Vergleiche zwischen Abbrechenden und an der Umfrage Teilnehmenden lassen weiterhin den Schluss zu, dass es keine verstärkte Selbstselektion in die Umfrage aufgrund unterschiedlicher Motivation der Befragten oder die Entsendung über einen bestimmten Träger des ED gegeben hat. Es gibt daher plausible Argumente gegen das Vorliegen von prononcierten Positiv- bzw. Negativ-Verzerrungen der Selbstausskünfte. Diese Aspekte erhärten in der Gesamtschau, dass es sich bei der Umfrage von EHs und Rückkehrern bzw. Rückkehrinnen um qualitativ hochwertige Selbstausskunftsdaten einer kritischen Masse von (ehemaligen) EHs handelt.

3.3 Ergebnisse

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der Umfrage vorgestellt. Dabei bleibt die Darstellung aus Platzgründen zwangsläufig auf eine Auswahl von Ergebnissen beschränkt, auf die sich die Ausführungen im Hauptbericht stützen. Die Gliederung dieses Kapitels leitet sich dabei von den angewendeten Analyseverfahren ab: Zunächst werden die qualitativ bzw. inhaltsanalytischen Auswertungen der offenen Fragen dargestellt. In einem zweiten Teil werden deskriptive und bivariate statistische Auswertungen vorgestellt, also weithin bekannte und an lediglich geringe Voraussetzungen gebundene Auswertungen von bis zu zwei Variablen. In einem letzten Teil werden die Ergebnisse aus multivariaten Modellen vorgestellt, bei denen mehrere Variablen berücksichtigt wurden und denen deutlich komplexere Annahmen zugrunde lagen. Da

die hier verwendeten Mediations- und Latent-Class-Modelle zur Überprüfung von zentralen Pfaden in der Wirkungslogik herangezogen werden, werden methodische Erläuterungen zu beiden Verfahren jeweils den Ergebnissen vorangestellt.

3.3.1 Klassifikation durch statistische Modellierung: Arbeitsweisen von EHs

Das folgende Kapitel stellt das methodische Vorgehen bei der statistischen Modellierung der Arbeitsweisen von EHs dar. Dabei wurden die an der Umfrage Teilnehmenden an Hand ihrer Werte auf additiven Indices zu 5 Skalen aus dem Fragebogen mittels Latent-Class-Analyse (LCA) in qualitative Profile klassifiziert. Diese Klassifikationen werden anschließend als unterschiedliche Arbeitsweisen von EHs interpretiert.

3.3.1.1 Kurzdarstellung des methodischen Vorgehens

Um die Arbeitsweisen von EHs zu untersuchen, wurden im Fragebogen 5 Konstrukte mit jeweils einer Skala abgefragt: (1) Identifikation des/der EH als Mitarbeitende/-r der PO, (2) Flexibilität bei der Arbeit, (3) Engagement, (4) Non-Direktivität gegenüber dem Counterpart und (5) Arbeit auf Augenhöhe. Nachdem die jeweiligen Skalen mittels Hauptkomponentenanalyse auf Homogenität untersucht worden waren, wurden additive Indices über die Skalen-Items gebildet.²¹⁵

Mittels LCA wurden die Indices zu (latenten) qualitativen Profilen zusammengefasst, die sich als Arbeitsweisen interpretieren lassen. LCA-Modelle gruppieren die Befragten nach einer nominal skalierten (latenten) Variable in Teilstichproben, die durch qualitativ unterschiedliche Antwortmuster charakterisiert werden, die die Befragten auf eine Anzahl von Items zeigen. LCA setzt keine Annahmen oder Skalierungs- oder Verteilungseigenschaften voraus (McCutcheon, 1987) und ist daher ein angemessenes Verfahren, um qualitative Profile (hier: „Arbeitsweisen“) zu identifizieren. Etwas präziser gehört LCA zu den finiten Mischverteilungsmodellen²¹⁶ und beschreibt die Likelihood einer Datenmatrix $X = ((x_{vi}))$ als die Mischverteilung von h latenten Klassen, wobei x die Antwort eines/einer Umfrageteilnehmenden v auf ein Item i von $1, \dots, k$ möglichen Items mit der Antwort x denotiert, sodass

²¹⁵ Beispiel-Items (Nummerierung korrespondiert mit Fließtext): (1) „Mit den Zielen meiner Partnerorganisation konnte ich mich vollkommen identifizieren.“ (2) „Ich habe mich in meiner Arbeit auf wechselnde Anforderungen in meiner Partnerorganisation eingestellt.“ (3) „Meine Arbeit als EH war mir so wichtig, dass die Trennung zwischen Arbeit und Freizeit kaum noch bestand.“ (4) „Ein unwesentlicher [wesentlicher] Teil meiner Tätigkeit bestand in Supervision und Kontrolle [negativ gepolt].“ (5) „Die Kommunikation mit meinem Counterpart habe ich als Dialog auf Augenhöhe gestaltet.“

²¹⁶ Die hier verwendeten Notationen folgen Kempf (2008). Für andere Notationen in Englisch s. Linzer und Lewis (2011) oder McCutcheon (1987).

$$L(X) = \prod_{v=1}^n \left(\sum_{g=1}^h p_g \text{prob}\{(x_{v1}, \dots, x_{vk}) | v \in g\} \right)$$

wobei p_g die relative Klassengröße anzeigt und $\text{prob}\{(X_{v1}, \dots, X_{vk}) | v \in g\}$ die Wahrscheinlichkeit ist, dass ein an der Umfrage Teilnehmender bzw. eine an der Umfrage Teilnehmende aus Klasse g den Antwortvektor (x_{v1}, \dots, x_{vk}) zeigt. Unter der Annahme lokaler Unabhängigkeit können diese klassenspezifischen Wahrscheinlichkeiten der Antwortmuster aus den klassenspezifischen Kategorienwahrscheinlichkeiten p_{gix} mit $p_{gix} = \text{prob}(X_{vi} = x | v \in g)$ berechnet werden. Dabei beschreibt p_{gix} die Wahrscheinlichkeit, dass ein an der Umfrage Teilnehmender bzw. eine an der Umfrage Teilnehmende aus Klasse g Item i in Kategorie x beantwortet. Die Parameter p_g und p_{gix} der LCA-Modelle können über Maximum-Likelihood-Verfahren für eine gegebene Anzahl von Klassen (h) geschätzt werden. Die Anzahl der latenten Klassen kann dann über ein Informationskriterium festgelegt werden, das den

besten Kompromiss zwischen der informationsreichsten (große Likelihood) und der sparsamsten (geringe Anzahl geschätzter Parameter) Beschreibung der Datenmatrix darstellen sollte.

Dabei kam hier das Akaike Information Criterion (AIC; Akaike, 1987) zur Anwendung. Die Berechnungen der Latent-Class-Modelle erfolgten mit der Statistiksoftware R (R Core Team, 2014), wobei für die Parameterschätzung das Paket „poLCA“ (Linzer und Lewis, 2011, 2014) verwendet wurde.

3.3.1.2 Ergebnisse

Die LCA hatte zum Ergebnis, dass bei Betrachtung des AIC ein Modell mit 3 Klassen die beste Beschreibung des Datensatzes liefert (vgl. Tabelle 9). Ferner ergaben Modell-Gütetests mittels Likelihood-Quotienten-Test, dass die 3-Klassen-Lösung die Daten signifikant besser beschreibt als die 1-Klassen-Lösung ($LR-\chi^2 = 316.44$, $df = 42$, $p < .001$) und nicht signifikant schlechter als das saturierte Modell ($LR-\chi^2 = 745.22$, $df = 3062$, n. s.).

Tabelle 9: Modellgüte-Statistiken der LCA

Modell	logarithmierte Likelihood	Anzahl Modell-Parameter	Freiheitsgrade	Likelihood-Quotient	AIC
Pure-Random	-3987,84	4	--	2010,35	--
1 latente Klasse	-3513,50	20	538	1061,66	7066,99
2 latente Klassen	-3406,09	41	517	846,86	6894,18
3 latente Klassen	-3355,28	62	496	745,22	6834,55
4 latente Klassen	-3338,30	83	475	711,27	6842,60
5 latente Klassen	-3318,96	104	454	672,59	6845,91
6 latente Klassen	-3301,98	125	433	638,64	6853,96
7 latente Klassen	-3283,73	146	412	602,14	6859,47
8 latente Klassen	-3275,07	167	391	584,82	6884,14
9 latente Klassen	-3265,82	188	370	566,32	6907,65
Saturiert	-2982,66	3124	--	--	12213,33

Insgesamt gingen 558 Beobachtungen für 5 Indices mit jeweils 5 Antwortmöglichkeiten in die Berechnungen ein.

Im Folgenden werden diese Klassen als Arbeitsweisen interpretiert und zur besseren Verständlichkeit nummeriert. Die relativen Klassengrößen betragen 32 % für Arbeitsweise 1, 58 % für Arbeitsweise 2 und 10 % für Arbeitsweise 3. Diese Werte können so interpretiert werden, dass z. B. rund 60 % der an der Umfrage Teilnehmenden aufgrund ihrer Auskünfte im Fragebogen Arbeitsweise 2 zugeordnet werden können.

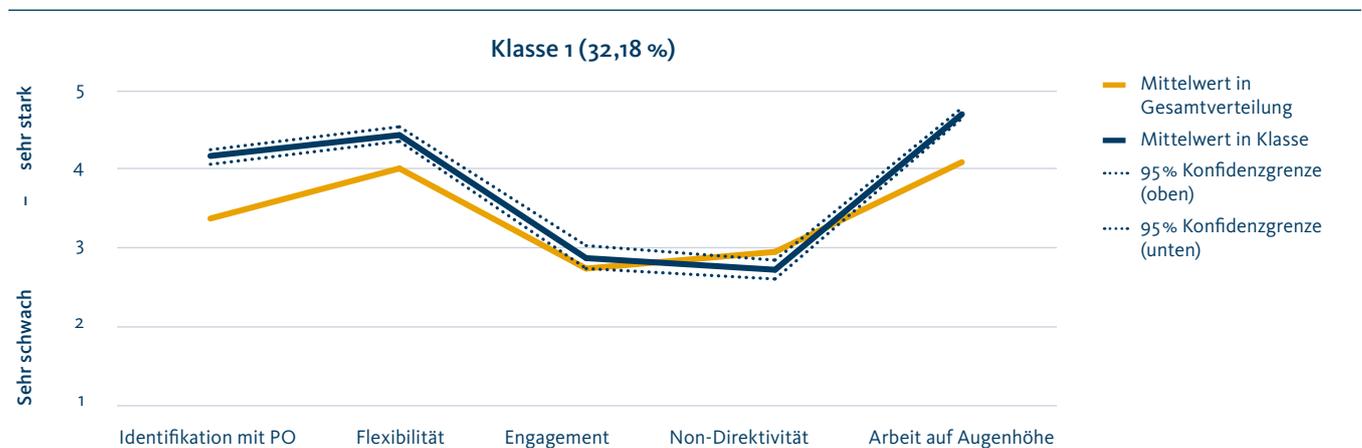
Zur besseren Veranschaulichung werden im Folgenden nur die Mittelwerte pro Skala innerhalb der Klasse dargestellt. Diese werden mit dem Mittelwert in der Gesamtverteilung kontrastiert. Somit zeigen die Liniendiagramme, inwiefern sich EHs mit einer bestimmten Arbeitsweise der Gesamtheit aller an der Umfrage Teilnehmenden ähneln oder sich davon unterscheiden.

Arbeitsweise 1: 32 % der an der Umfrage Teilnehmenden

Die EHs der Arbeitsweise 1 (vgl. Abbildung 39) machen mit rund 32 % ein Drittel aller an der Umfrage-Teilnehmenden aus. Sie fallen im Vergleich zur Gesamtheit aller an der Umfrage Teilnehmenden dadurch auf, dass sie den Skalen bezüglich der Identifikation mit der PO und der Flexibilität bei der Arbeit

überdurchschnittlich stark zustimmen. Hinsichtlich der Engagement-Skala liegen die Werte im Durchschnitt. Gleichzeitig wird die Skala zur Non-Direktivität gegenüber den Counterparts unterdurchschnittlich beantwortet. Etwas verkürzt, aber prägnanter zusammengefasst, zeichnen sich die EHs mit Arbeitsweise 1 also durch eine überdurchschnittliche Partnerschaftlichkeit aus.

Abbildung 39: Arbeitsweise 1 (32 % aller Umfrageteilnehmenden)



Arbeitsweise 2: 58 % der an der Umfrage Teilnehmenden

Arbeitsweise 2 (vgl. Abbildung 40) zeichnet mit rund 60 % die Mehrheit der an der Umfrage Teilnehmenden aus. Die Besonderheit der EHs mit dieser Arbeitsweise ist, dass sie sich in Bezug auf

alle Skalen nahezu nicht vom Gesamtdurchschnitt aller an der Umfrage Teilnehmenden absetzen. In Abgrenzung zu der überdurchschnittlich partnerschaftlichen Arbeitsweise 1 charakterisiert Arbeitsweise 2 eine durchschnittliche Partnerschaftlichkeit.

Abbildung 40: Arbeitsweise 2 (58 % aller Umfrageteilnehmenden)

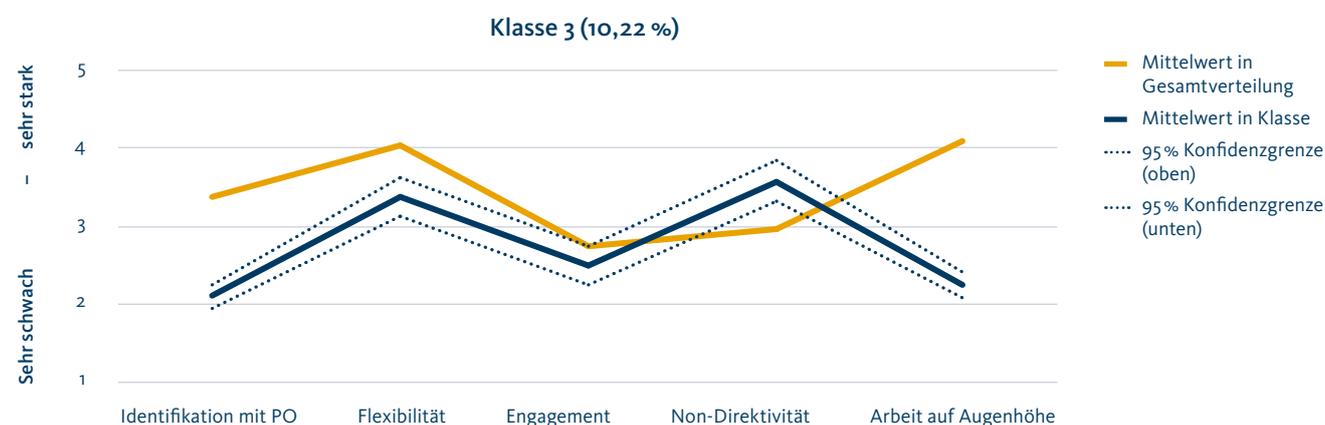


Arbeitsweise 3 (10 % aller Umfrageteilnehmenden)

Die am seltensten vertretene Arbeitsweise 3 (vgl. Abbildung 41) trifft auf lediglich 10 % der an der Umfrage Teilnehmenden zu. Auffallend sind eine stark unterdurchschnittliche Identifikation mit der PO, eine im Vergleich zum Gesamtdurchschnitt unterdurchschnittliche Flexibilität sowie eine unterdurchschnittliche Zustimmung zur Arbeit auf Augenhöhe

mit den Counterparts. In diesem Zusammenhang lässt sich die überdurchschnittlich starke Zustimmung zur Non-Direktivität gegenüber den Counterparts wohl als Laissez-faire-Mentalität interpretieren. Sowohl im Vergleich zur Gesamtheit aller Umfrageteilnehmenden als auch im Abgleich zu den beiden anderen Arbeitsweisen können EHs mit Arbeitsweise 3 somit als unterdurchschnittlich partnerschaftlich bezeichnet werden.

Abbildung 41: Arbeitsweise 3 (10 % der Umfrageteilnehmenden)



3.3.2 Statistische Mediationsmodelle: Extrapolation der Mechanismen

Das folgende Kapitel stellt das methodische Vorgehen bei der statistischen Testung der Mechanismus-Hypothesen aus der Wirkungslogik dar. Dabei wurden die Selbstauskünfte der an der Umfrage Teilnehmenden mittels Regressionsanalysen auf die Outcomes (1) Anwendung von Gemeinsamem Erfahrungswissen in der PO, (2) verbesserte interne Zusammenarbeit in der PO und (3) Wirkungen auf Zielgruppenebene bezogen. Den Mechanismus-Hypothesen wurde dabei durch Anwendung von Mediationsmodellen Rechnung getragen.

3.3.2.1 Kurzdarstellung des methodischen Vorgehens

In der analytischen Soziologie, auf die sich die vorliegende Evaluierung teilweise bezieht, wird häufig die Unvereinbarkeit einer Mechanismus-Perspektive mit einem Großteil der statistischen Analyseansätzen betont, da Mechanismen durch Intervention und Kontextfaktoren ausgelöst werden und somit per definitionem an Ort und Zeit gebunden sind. Dies ist nicht

vereinbar mit Theorien, die Kausalität im Sinne von Regularitäten auslegen, die also Kausalität im Sinne der Wahrscheinlichkeit des Eintretens der zu erklärenden Variable verstehen, da hier die einzelnen Untersuchungseinheiten weitestgehend isoliert von ihren jeweiligen Rahmenbedingungen untersucht werden (Hedström und Ylikoski, 2010). Obwohl nicht explizit erwähnt, findet sich dieses Verständnis von Mechanismen bspw. im Ansatz der Realist Evaluation von Pawson und Tilley (1997). Aus diesem Grund wird der Mechanismus-Ansatz der analytischen Soziologie, der großen Einfluss auf den Diskurs zu Mechanismen in der Evaluierung hat (Astbury und Leeuw, 2010), v. a. im Zusammenhang mit qualitativen Methoden thematisiert, die eine entsprechend tiefgehende und intensive Within-Case-Analyse zulassen. Allerdings bedeutet dies nicht, dass Mechanismen partikular für einzelne Settings und deshalb nicht generalisierbar sind. Astbury und Leeuw (2010) konzipieren Mechanismen vielmehr als *demi-regularities*: Sie sind nicht fest an einen Kontext gebunden, sondern an spezifische Konstellationen von Akteuren, deren Einstellungen

und deren Einbettung sowie bestimmte Rahmenbedingungen lösen regelmäßig spezifische Handlungen bzw. Folgen aus. Diese Perspektive eröffnet grundsätzlich auch die Möglichkeit, Mechanismen mithilfe statistischer Modelle zu erfassen, da somit Mechanismen nicht spezifisch orts- und situationsgebunden sind.

Ein weiterer Einwand gegen die Erfassung von Mechanismen durch statistische Verfahren lautet, dass Mechanismen „versteckt“ seien in dem Sinne, dass sie „*below the 'domain of empirical', surface-level descriptions of constant conjunctions and statistical correlations*“ stattfänden. Sie seien außerdem eine Abstraktionsebene höher als Variablen und somit für die quantitative Erfassung nicht operationalisierbar (Astbury und Leeuw, 2010). Das bedeutet allerdings nicht, dass sie nicht beobachtbar oder messbar sind, sondern lediglich, dass sie im Datensatz nicht sichtbar sind (Hedström und Ylikoski, 2010). Dies schließt aber ihre prinzipielle Messung durch quantitative Verfahren nicht aus.

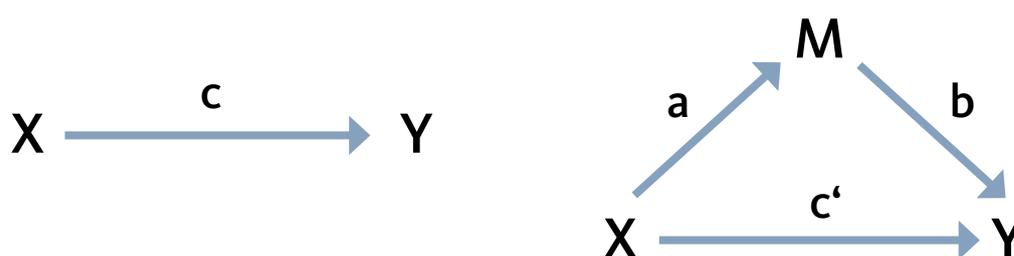
Nichtsdestotrotz wird auch in quantitativen Ansätzen der Sozialforschung der Mechanismusbegriff herangezogen, um Erklärungen von korrelativen Zusammenhängen zu umschreiben. Eine besondere Rolle bei der methodischen Umsetzung der Analyse von Mechanismen spielt dabei die Untersuchung des Einflusses von intervenierenden Variablen innerhalb von multivariaten Modellen. In diesem Zusammenhang wird oft ebenfalls von *kausalen* Mechanismen gesprochen (Imai et al., 2010; Imai et al., 2011). Da allerdings die Anwendung auf Mediationsmodelle für die vorliegende Evaluierung auf einer Querschnittsbefragung und einer nichtexperimentellen Anordnung basiert, sind keine Aussagen über die zeitliche Abfolge von erklärender, intervenierender und zu erklärender Variable möglich; alternative Erklärungen können nur unzureichend eliminiert werden. Es kann deshalb nicht davon gesprochen werden, dass die statistischen Zusammenhänge, die sich im Zuge der Modellberechnungen ergeben, *kausalen* Zusammenhängen entsprechen (Hayes, 2013). Mediationsmodelle solcher Art geben lediglich Aufschluss über die gemeinsame Varianz

der Variablen im Modell, die auf kausale Zusammenhänge hinweisen können oder auch nicht (Jose, 2013).

In diesem Sinne geben die vorliegenden Mediationsmodelle Hinweise auf den Einfluss der intervenierenden Variablen auf den Zusammenhang von Explanans und Explanandum. Ob es sich dabei um kausale Mechanismen handelt, kann erst durch Hinzuziehung der Ergebnisse aus den FS geklärt werden. Da aber die Korrelation zwischen Explanans und intervenierender Variable selbst wieder erklärt werden muss, kann sie nicht *ultimate cause* (Mahoney, 2003) des Zusammenhangs von Explanans und Explanandum und somit definitorisch nicht Mechanismus sein. In diesem Sinne dienen die vorliegenden Mediationsmodelle dazu, die Mechanismen, die sich im Rahmen der FS bestätigten, auf Basis einer quantitativen Umfrage unter EHs zu überprüfen, um somit zu Aussagen über ihre Extrapolierbarkeit zu kommen. Im Mittelpunkt steht hier also die externe Validität der Ergebnisse. Bezüglich der Analyse der Mechanismen wird im Rahmen der FS die fallinterne (*within-case analysis*) sowie die fallübergreifende Analyse (*cross-case analysis*) dazu verwendet, kausale Aussagen über die Mechanismen en détail zu untersuchen und zu extrapolieren. Im Rahmen der quantitativen Auswertungen der EHB steht die fallübergreifende Untersuchung des Zusammenhangs der Konstrukte im Mittelpunkt.

Ein Mediationsmodell in seiner einfachsten Form postuliert, dass nicht nur ein direkter Effekt von einer unabhängigen Variable X auf eine abhängige Variable Y ausgeübt wird (vgl. Abbildung 42 links), sondern dass sich der Gesamteffekt c ergibt aus dem direkten Effekt c' und dem indirekten, d. h. vermittelten oder medierten, Effekt von X auf Y über einen Mediator M, der sich als Produkt von a und b, also ab, ausdrücken lässt (vgl. Abbildung 42 rechts). Wird der Effekt von X auf Y komplett über M mediiert und besteht kein direkter Effekt von X auf Y mehr, so spricht man von einem *totalen Mediator-Effekt*. Wenn X einen Effekt auf M und M einen Effekt auf Y hat und gleichzeitig noch ein Effekt von X auf Y besteht, wird von einem *partiellen Mediator-Effekt* gesprochen (Urban und Mayerl, 2011).

Abbildung 42: Schematische Darstellung eines direkten Effekts c der unabhängigen Variable X auf die abhängige Variable Y (links) und eines durch den Mediator M vermittelten Effekts (rechts)



Darstellung angelehnt an Preacher und Hayes (2008)

Dieses Schema lässt sich auf die vorliegende Evaluierung übertragen: Wird bspw. postuliert, dass EHs neben ihren eigentlichen Tätigkeiten (ein direkter Einfluss) v. a. über den Aufbau von Gemeinsamem Erfahrungswissen zu Verbesserungen in der PO beitragen, so würde die Variable „Gemeinsames Erfahrungswissen“ indirekt, also als Mediator auf die Variable „Verbesserungen in der PO“ wirken. Im vorliegenden Fall wurden Mediationseffekte über Regressionsanalysen modelliert. Dabei wurde das Macro „MEDIATE“ (Hayes, 2013) für die Software SPSS (Version 20) verwendet. Diese Vorgehensweise ist dem älteren Verfahren von Baron und Kenny (1986) überlegen, bei dem der indirekte Effekt nicht direkt geschätzt wird, und überkommt ferner durch Bootstrapping die meist unhaltbare Annahme des Sobel-Verfahrens, dass der indirekte Effekt normalverteilt ist (Preacher und Hayes, 2008).

3.3.2.2 Ergebnisse

Der Wirkungslogik und den beiden Wirkungssträngen von EHs entsprechend, werden hier drei Mediationsmodelle vorgestellt, durch die der Einfluss des EH-Profiles, der Inputs der Träger und der PO sowie Rahmenbedingungen über Mediationsvariablen auf die drei Wirkungsvariablen (Entstehung und Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen, verbesserte Aufgabenerfüllung der PO und verbesserte interne Zusammenarbeit der PO) erfasst werden. Die Modelle entsprechen den Evaluierungsfragen 2.1 (Effektivität) und 6.1 (Nachhaltigkeit).

Im ersten Modell, das in der Tabelle 10 abgebildet ist, wird der Einfluss der unabhängigen Variablen des EH-Profiles

(Vertragsdauer, Vorerfahrungen als EH, über- und unterdurchschnittliche Arbeitsweise von EHs und die Ausreise mit Familie), des Inputs der PO (Counterpart[s] vorhanden) und der Träger (zusätzliche Finanzmittel, die EHs zur Verfügung standen) sowie Rahmenbedingungen des Einsatzes (Vorgängerinnen und Vorgänger auf dem Platz und Programmintegration von Plätzen) auf das Entstehen von Vertrauen (Mediator) und darüber auf das Entstehen und die Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen (abhängige Variable) untersucht. Insgesamt erklärt das Gesamtmodell inklusive Mediator-Variable das Entstehen und die Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen sehr gut (42 % erklärter Varianzanteil; Adj. $R^2 = 0,419$, $p = 0,00$). Der Einfluss von Vertrauen auf Gemeinsamem Erfahrungswissen zeigt sich bereits bei der Erklärungskraft des Gesamtmodells: Ohne die Mediatorvariable „Vertrauen“ erklärt das Modell Gemeinsamem Erfahrungswissen etwas schlechter. Hier liegt der erklärte Varianzanteil bei 36 % (Adj. $R^2 = 0,357$, $p = 0,00$).

Insgesamt zeigt sich, dass v. a. die Arbeitsweise von EHs und das daraus resultierende Vertrauen das Entstehen und die Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen beeinflusst. Vertrauen hat hierfür einen partiellen Mediator-Effekt, da die Arbeitsweisen sowohl einen direkten als auch einen indirekten signifikanten Einfluss aufweisen. Die überdurchschnittliche partnerschaftliche Arbeitsweise beeinflusst das Entstehen und die Nutzung von Gemeinsamem Erfahrungswissen signifikant positiv ($BETA = 0,286$, $p = 0,00$), während die unterdurchschnittliche partnerschaftliche Arbeitsweise einen negativen signifikanten Effekt auf das Gemeinsame Erfahrungswissen

hat ($BETA = -0,163, p = 0,00$). Einen indirekten Effekt hat die Arbeitsweise, indem sie die Stärke des Vertrauens signifikant beeinflusst ($BETA_{\text{überdurchschnittliche Arbeitsweise}} = 0,240, p = 0,00$ & $BETA_{\text{unterdurchschnittliche Arbeitsweise}} = -0,557, p = 0,00$), das wiederum einen positiven signifikanten Einfluss auf das Entstehen und die Nutzung von Gemeinsamen Erfahrungswissen hat ($BETA = 0,336, p = 0,00$). Zusätzlich zur Arbeitsweise und dem professionellen Vertrauen zwischen EH und Counterpart(s) hat nur die Vertragsdauer einen schwach positiven, aber signifikanten direkten Einfluss auf das Entstehen von Gemeinsamen Erfahrungswissen. Einen indirekten Effekt auf Gemeinsames Erfahrungswissen hat außerdem die Sequenz von EHs. Interessanterweise zeigt sich hier, dass der Effekt der Abwesenheit von Vorgängerinnen und Vorgängern auf das Vertrauen signifikant positiv ist. Dies bedeutet, dass EHs ohne Vorgängerinnen und Vorgänger tendenziell eher ein höheres Vertrauen zu ihrem Counterpart angeben als EHs mit Vorgängerinnen und Vorgängern. Möglicherweise ist bei diesen Plätzen der Vertrauensaufbau zwischen EH und Counterpart wichtiger als bei EHs mit Vorgängerinnen und Vorgängern, da diese bereits auf einem gewissen Vertrauenspolster aufbauen konnten und eher an Zielen arbeiten, die über das Verhältnis von EH und Counterpart hinausgehen.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass das Entstehen und die Nutzung von Gemeinsamen Erfahrungswissen v. a. durch die Arbeitsweise von EHs und Counterpart(s) und dem daraus resultierenden Vertrauen erklärt werden kann. Vertrauen fungiert dabei nicht nur als signifikanter Prediktor für das Entstehen und die Nutzung von Gemeinsamen Erfahrungswissen, sondern auch als Mediator für den Einfluss der Arbeitsweise.

Im Rahmen des zweiten Mediationsmodells wurde die verbesserte Aufgabenerfüllung der PO für ihre Zielgruppe analysiert. Wie aus Tabelle 11 hervorgeht, erklärt das Gesamtmodell, in dem die Effekte der gleichen abhängigen Variablen wie im ersten Modell geschätzt werden, mit 38 % erklärtem Varianzanteil ($Adj. R^2 = 0,379, p = 0,00$) die verbesserte Aufgabenerfüllung sehr gut. Einen bedeutenden Anteil daran hat die Mediationsvariable „Gemeinsames Erfahrungswissen“, ohne die das Modell einen erklärten Varianzanteil von 24 % hat ($Adj. R^2 = ,236, p = 0,00$).

Im Gesamtmodell hat neben dem Gemeinsamen Erfahrungswissen ($BETA = 0,47, p = 0,00$) lediglich die unterdurchschnittliche Partnerschaftlichkeit einen direkten Effekt ($BETA = -0,17, p = 0,00$) auf die verbesserte Aufgabenerfüllung der PO. Indirekt beeinflusst wird sie durch die überdurchschnittliche Partnerschaftlichkeit von EHs sowie die Vertragsdauer, die beide einen signifikanten Effekt auf das Gemeinsame Erfahrungswissen haben ($BETA_{\text{überdurchschnittliche Arbeitsweise}} = 0,37, p = 0,00$ & $BETA_{\text{Vertragsdauer}} = 0,08, p = 0,04$). Für beide Variablen lässt sich dementsprechend ein totaler Mediator-Effekt konstatieren.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass EHs mit überdurchschnittlicher Partnerschaftlichkeit im Vergleich zu EHs mit durchschnittlicher Partnerschaftlichkeit signifikant eher angeben, dass Gemeinsames Erfahrungswissen entstanden ist und in ihrer PO genutzt wurde. EHs mit unterdurchschnittlicher Partnerschaftlichkeit geben im Vergleich zu EHs mit durchschnittlicher Partnerschaftlichkeit signifikant seltener an, dass Gemeinsames Erfahrungswissen entstanden ist und genutzt wurde. Außerdem entsteht Gemeinsames Erfahrungswissen eher, je länger der Vertrag von EHs ist. In der Folge lässt sich feststellen: Je eher Gemeinsames Erfahrungswissen entstanden ist und genutzt wurde, desto eher konstatieren EHs, dass sie zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung ihrer PO beigetragen haben. Hier zeigt sich die Bedeutung des Gemeinsamen Erfahrungswissens als Mediator für die Effektivität von EHs ganz deutlich.

Auch für die Verbesserung der internen Zusammenarbeit ist die Entstehung und Nutzung von Gemeinsamen Erfahrungswissen zentral, wie aus der Analyse des dritten Modells, das in Tabelle 12 abgebildet ist, hervorgeht. Insgesamt erklären die gleichen unabhängigen Variablen wie in den anderen Modellen 30 % der Variation der abhängigen Variable ($Adj. R^2 = 0,295, p = 0,00$). Damit kann die verbesserte interne Zusammenarbeit im Vergleich zur verbesserten Aufgabenerfüllung weniger erklärt werden. Der Varianzanteil ist aber im Vergleich mit anderen sozialwissenschaftlichen Studien durchaus zufriedenstellend. Auch hier zeigt sich die Bedeutung der Mediator-Variablen, ohne die der erklärte Varianzanteil des Modells bei 19 % liegt ($Adj. R^2 = 0,187, p = 0,00$).

Wie bereits im Modell zur Erklärung der verbesserten Aufgabenerfüllung, zeigt sich auch hier, dass eine partnerschaftliche Arbeitsweise indirekt auf die Verbesserung der internen Zusammenarbeit einwirkt, indem ein totaler Mediator-Effekt des Gemeinsamen Erfahrungswissens existiert. Indirekte Effekte auf die Verbesserung der internen Zusammenarbeit haben neben den Arbeitsweisen auch die Vertragsdauer und das Vorhandensein von klaren Zielen zu Beginn des Einsatzes. Einen direkten signifikanten Effekt auf die Verbesserung der internen Zusammenarbeit hat das Gemeinsame Erfahrungswissen (BETA = 0,41 p = 0,00), die Vertragsdauer (BETA = 0,16, p = 0,00), die Vorerfahrungen als EH (BETA = -0,11, p = 0,01), die Ausreise mit Familie (BETA = 0,10, p = 0,03) sowie die Abwesenheit von zusätzlichen Finanzmitteln (BETA = -0,09, p = 0,05).

Insgesamt zeigt sich, dass die Entstehung und Nutzung von Gemeinsamen Erfahrungswissen auch für die verbesserte interne Zusammenarbeit als Mechanismus fungiert. Während aber im Modell zur Erklärung der verbesserten Aufgabenerfüllung fast ausschließlich die Arbeitsweise und das Gemeinsame Erfahrungswissen einen signifikanten Einfluss haben und damit einen bedeutsamen Anteil der Varianz erklären, treten hier zusätzliche Faktoren als signifikant in Erscheinung. Dies legt den Schluss nahe, dass die Verbesserung der internen Zusammenarbeit neben der Arbeitsweise auch stark von Rahmenbedingungen abhängig ist. Dies bedeutet erstens, dass EHs durch eine partnerschaftliche Arbeitsweise Gemeinsames Erfahrungswissen erzeugen können, das auch für die Wirksamkeit in der PO bedeutsam ist. Zweitens bedeutet dies aber auch, dass die interne Zusammenarbeit nicht mehr so stark vom Gemeinsamen Erfahrungswissen abhängig ist, sondern andere Faktoren gegeben sein müssen, um diese zu verbessern. Im Gegensatz dazu können EHs allein durch ihre Arbeitsweise eher Wirkungen im Bereich der verbesserten Aufgabenerfüllung erreichen, und

zwar weitestgehend unabhängig von den Rahmenbedingungen in der PO und dem Platz.

In den Tabellen 10–12 auf den folgenden Seiten finden sich das Regressionsmodell ohne Mediator, in dem die Einflüsse der unabhängigen Variablen direkt auf die abhängige Variable dargestellt werden (und dem c in der schematischen Darstellung in Abbildung 42 entspricht); das Regressionsmodell, um den Einfluss der unabhängigen Variablen auf den Mediator zu zeigen (schematisch oben als a dargestellt); und das Gesamtmodell, in dem der Mediator als einfache zusätzliche unabhängige Variable aufgenommen wurde (und dessen Einfluss schematisch oben als b abgebildet wurde). In der letzten Spalte werden außerdem die mittels Bootstrapping geschätzten indirekten Effekte der unabhängigen Variablen über ihren Einfluss auf den Mediator (schematisch als c' dargestellt) abgebildet.

Die Tabelle kann wie folgt gelesen werden: Die Variable „eh-workstyle_rec_1“ (EHs mit unterdurchschnittlich partnerschaftlicher Arbeitsweise im Vergleich zu EHs mit durchschnittlicher Arbeitsweise) hat bspw. einen signifikanten negativen Effekt auf das Entstehen von Gemeinsamen Erfahrungswissen im Regressionsmodell ohne Mediator (mit der Stärke BETA = -0,35) und auf das Vertrauen (BETA = -0,56). Im Gesamtregressionsmodell bleibt der Effekt bestehen (BETA = -0,16); die unterdurchschnittliche Partnerschaftlichkeit hat also einen direkten nichtmedierten Effekt auf das Gemeinsame Erfahrungswissen. Gleichzeitig kann aber geschätzt werden, dass ein signifikanter indirekter Effekt der unterdurchschnittlichen Partnerschaftlichkeit auf das Gemeinsame Erfahrungswissen über das Vertrauen besteht. Es besteht also ein partieller Mediator-Effekt des Vertrauens für die unterdurchschnittliche Partnerschaftlichkeit.

Tabelle 10: Mediationsmodell: Gemeinsames Erfahrungswissen²¹⁷ (grau = nichtsignifikante Einflüsse)

			Modell ohne Mediator (Vertrauen)					Erklärung Mediator (Vertrauen)					Gesamtes Modell					Indirekte Effekte					
			R/R ²	Adj. R ² /Sig	Coeff.	S.E. (HC3)	BETA	t (HC3)	p (HC3)	Coeff.	S.E. (HC3)	BETA	t (HC3)	p (HC3)	Coeff.	S.E. (HC3)	BETA	t (HC3)	p (HC3)	Effect	SE (Boot)	LLCI	ULCI
	Constant		3,33	0,23		14,65	0,00	77,47	6,97		11,11	0,00	2,51	0,27		9,28	0,00						
Mediator	Vertrauen	trustwork											0,01	0,00	0,34	6,11	0,00						
Profil EH	Vertragsdauer	cont-rdur_comp1	0,04	0,02	0,08	2,11	0,04	0,38	0,47	0,03	0,81	0,42	0,03	0,02	0,07	1,98	0,05	0,00	0,01	-0,01	0,02		
	Keine Vorerfahrungen als EH	firstplace	-0,06	0,06	-0,04	-1,02	0,31	-1,71	1,84	-0,04	-0,93	0,35	-0,05	0,06	-0,03	-0,76	0,45	-0,02	0,02	-0,06	0,02		
	Überdurchschnittl. Partnerschaftlichkeit	ehwork-style_rec_1	0,59	0,06	0,37	9,79	0,00	12,22	1,65	0,24	7,39	0,00	0,46	0,06	0,29	7,60	0,00	0,13	0,03	0,08	0,19		
	Unterdurchschnittl. Partnerschaftlichkeit	ehwork-style_rec_3	-0,91	0,10	-0,35	-9,35	0,00	-45,71	4,42	-0,56	-10,35	0,00	-0,42	0,12	-0,16	-3,41	0,00	-0,49	0,10	-0,71	-0,32		
	Ausreise mit Familie	ehfamily	0,00	0,06	0,00	-0,06	0,96	-2,97	1,79	-0,06	-1,66	0,10	0,03	0,06	0,02	0,48	0,63	-0,03	0,02	-0,08	0,01		
Input PO	Keine Ansprechperson vorhanden	cpavai	-0,10	0,09	-0,05	-1,09	0,27	-1,51	2,58	-0,02	-0,59	0,56	-0,09	0,09	-0,04	-0,99	0,32	-0,02	0,03	-0,08	0,03		
Input Träger des ED	Zielvereinbarungen vorhanden	goal-clear_rec	0,10	0,06	0,07	1,60	0,11	0,03	1,81	0,00	0,02	0,99	0,10	0,06	0,07	1,67	0,10	0,00	0,02	-0,04	0,04		
	Zusätzliche Finanzmittel	place-avaio4_rec	0,06	0,07	0,04	0,91	0,37	1,18	1,94	0,02	0,61	0,54	0,05	0,06	0,03	0,75	0,45	0,01	0,02	-0,03	0,05		
Rahmenbedingungen	Keine Vorgänger/-innen	firsteh	0,07	0,06	0,05	1,24	0,22	4,89	1,77	0,10	2,77	0,01	0,02	0,06	0,01	0,36	0,72	0,05	0,02	0,02	0,10		
	Programmintegration	integTZ	0,03	0,06	0,02	0,49	0,62	-1,47	1,95	-0,03	-0,76	0,45	0,05	0,06	0,03	0,77	0,44	-0,02	0,02	-0,06	0,03		
Kovariate	Alter	age	-0,01	0,00	-0,07	-1,61	0,11	-0,02	0,09	-0,01	-0,20	0,84	-0,01	0,00	-0,06	-1,64	0,10						
	Geschlecht	sex3	0,06	0,06	0,04	0,91	0,36	-3,69	1,78	-0,08	-2,07	0,04	0,09	0,06	0,06	1,62	0,11						
	Bildung	edu2_rec	0,08	0,07	0,05	1,17	0,24	0,52	2,16	0,01	0,24	0,81	0,07	0,06	0,04	1,14	0,26						

²¹⁷ In Grau geschriebene Koeffizienten sind nicht signifikant ($p > 0,05$), in Schwarz geschriebene Koeffizienten sind signifikant. In der Tabelle werden neben den unstandardisierten („Coeff.“) und standardisierten Koeffizienten („BETA“) auch die Standardfehler der Koeffizienten („S.E.“) angegeben, die hier in Anlehnung an Hayes und Cai (2007) als Heteroskedastizitäts-robuste Schätzer (HC3) berechnet werden. Auf dieser Basis wird auch der Signifikanztest (t-Test) der Koeffizienten durchgeführt.

Tabelle 11: Mediationsmodell: Verbesserte Aufgabenerfüllung der PO für ihre Zielgruppe²¹⁸

			Modell ohne Mediator (Vertrauen)					Erklärung Mediator (Vertrauen)					Gesamtes Modell					Indirekte Effekte					
			R/R ²	Adj. R ² /Sig	,508	,258	,236	,00	,606	,367	,349	,00	,631	,398	,379	,00							
					Coeff.	S.E. (HC3)	BETA	t (HC3)	p (HC3)	Coeff.	S.E. (HC3)	BETA	t (HC3)	p (HC3)	Coeff.	S.E. (HC3)	BETA	t (HC3)	p (HC3)	Effect	SE (Boot)	LLCI	ULCI
	Constant		3,35	0,26		12,81	0,00	3,30	0,23		14,60	0,00	1,77	0,30		5,90	0,00						
Mediator	GE	ehresult_rec2											0,48	0,05	0,47	9,18	0,00						
Profil EH	Vertragsdauer	cont-rdur_compl	0,05	0,02	0,10	2,43	0,02	0,04	0,02	0,08	2,01	0,04	0,03	0,02	0,06	1,69	0,09	0,02	0,01	0,00	0,04		
	Keine Vorerfahrungen als EH	firstplace	-0,12	0,07	-0,08	-1,66	0,10	-0,05	0,06	-0,04	-0,84	0,40	-0,09	0,07	-0,06	-1,41	0,16	-0,03	0,03	-0,08	0,03		
	Überdurchschnittl. Partnerschaftlichkeit	ehworkstyle_rec_1	0,34	0,07	0,21	5,15	0,00	0,58	0,06	0,37	9,64	0,00	0,06	0,06	0,04	0,87	0,39	0,28	0,04	0,20	0,36		
	Unterdurchschnittl. Partnerschaftlichkeit	ehworkstyle_rec_3	-0,89	0,15	-0,34	-5,73	0,00	-0,89	0,09	-0,34	-9,41	0,00	-0,46	0,15	-0,17	-3,15	0,00	-0,43	0,07	-0,58	-0,32		
	Ausreise mit Familie	ehfamily	0,10	0,06	0,07	1,60	0,11	-0,02	0,06	-0,01	-0,27	0,78	0,11	0,06	0,07	1,93	0,05	-0,01	0,03	-0,07	0,05		
Input PO	Keine Ansprechperson vorhanden	cpavai	-0,20	0,10	-0,10	-2,03	0,04	-0,08	0,09	-0,04	-0,87	0,38	-0,16	0,09	-0,08	-1,86	0,06	-0,04	0,05	-0,13	0,05		
Input Träger des ED	Zielvereinbarungen vorhanden	goalclear_rec	0,04	0,07	0,03	0,60	0,55	0,11	0,06	0,07	1,77	0,08	-0,01	0,06	-0,01	-0,18	0,85	0,05	0,03	0,00	0,11		
	Zusätzliche Finanzmittel	placeavai04_rec	-0,05	0,07	-0,03	-0,62	0,54	0,07	0,07	0,05	1,14	0,25	-0,08	0,07	-0,05	-1,22	0,22	0,04	0,03	-0,02	0,11		
Rahmenbedingungen	Keine Vorgänger/-innen	firsteh	0,07	0,06	0,05	1,24	0,22	4,89	1,77	0,10	2,77	0,01	0,02	0,06	0,01	0,36	0,72	0,05	0,02	0,02	0,10		
		firsteh	0,04	0,06	0,03	0,67	0,50	0,06	0,06	0,04	1,06	0,29	0,01	0,06	0,01	0,23	0,82	0,03	0,03	-0,02	0,09		
	Programmintegration	integTZ	0,04	0,07	0,02	0,48	0,63	0,03	0,06	0,02	0,41	0,68	0,02	0,07	0,01	0,34	0,74	0,01	0,03	-0,05	0,07		
Kovariate	Alter	age	0,00	0,00	-0,05	-1,18	0,24	-0,01	0,00	-0,06	-1,40	0,16	0,00	0,00	-0,02	-0,62	0,53						
	Geschlecht	sex3	0,01	0,07	0,00	0,10	0,92	0,06	0,06	0,04	0,98	0,33	-0,02	0,06	-0,01	-0,38	0,70						
	Bildung	edu2_rec	0,16	0,07	0,09	2,11	0,04	0,08	0,07	0,05	1,17	0,24	0,12	0,07	0,07	1,73	0,08						

²¹⁸ In Grau geschriebene Koeffizienten sind nicht signifikant ($p > 0,05$), in Schwarz geschriebene Koeffizienten sind signifikant. In der Tabelle werden neben den unstandardisierten („Coeff.“) und standardisierten Koeffizienten („BETA“) auch die Standardfehler der Koeffizienten („S.E.“) angegeben, die hier in Anlehnung an Hayes und Cai (2007) als Heteroskedastizitäts-robuste Schätzer (HC3) berechnet werden. Auf dieser Basis wird auch der Signifikanztest (t-Test) der Koeffizienten durchgeführt.

Tabelle 12: Verbesserte interne Zusammenarbeit der PO²¹⁹

			Modell ohne Mediator (Vertrauen)					Erklärung Mediator (Vertrauen)					Gesamtes Modell					Indirekte Effekte					
			R/R ²	Adj. R ² /Sig	Coeff.	S.E. (HC3)	BETA	t (HC3)	p (HC3)	Coeff.	S.E. (HC3)	BETA	t (HC3)	p (HC3)	Coeff.	S.E. (HC3)	BETA	t (HC3)	p (HC3)	Effect	SE (Boot)	LLCI	ULCI
	Constant		3,02	0,27		11,31	0,00	3,26	0,23		14,37	0,00	1,67	0,33		5,05	0,00						
Mediator	GE	ehresult_rec2											0,41	0,06	0,41	6,99	0,00						
Profil EH	Vertragsdauer	contdur_compl	0,09	0,02	0,19	3,66	0,00	0,04	0,02	0,08	2,03	0,04	0,07	0,02	0,16	3,20	0,00	0,02	0,01	0,00	0,03		
	Keine Vorerfahrungen als EH	firstplace	-0,18	0,07	-0,12	-2,71	0,01	-0,05	0,06	-0,03	-0,71	0,48	-0,16	0,06	-0,11	-2,51	0,01	-0,02	0,03	-0,08	0,03		
	Überdurchschnittl. Partnerschaftlichkeit	ehworkstyle_rec_1	0,30	0,07	0,19	4,19	0,00	0,57	0,06	0,36	9,32	0,00	0,07	0,07	0,04	0,91	0,36	0,24	0,04	0,16	0,31		
	Unterdurchschnittl. Partnerschaftlichkeit	ehworkstyle_rec_3	-0,45	0,12	-0,17	-3,75	0,00	-0,89	0,09	-0,34	-9,49	0,00	-0,08	0,13	-0,03	-0,66	0,51	-0,37	0,06	-0,49	-0,25		
	Ausreise mit Familie	ehfamily	0,15	0,07	0,10	2,10	0,04	0,00	0,06	0,00	0,08	0,94	0,15	0,07	0,10	2,21	0,03	0,00	0,03	-0,05	0,05		
Input PO	Keine Ansprechperson vorhanden	cpavai	-0,17	0,10	-0,08	-1,62	0,11	-0,07	0,09	-0,03	-0,72	0,47	-0,14	0,10	-0,07	-1,41	0,16	-0,03	0,04	-0,10	0,05		
Input Träger des ED	Zielvereinbarungen vorhanden	goalclear_rec	0,10	0,07	0,07	1,45	0,15	0,13	0,06	0,08	2,01	0,05	0,05	0,07	0,03	0,76	0,45	0,05	0,03	0,00	0,11		
	Zusätzliche Finanzmittel	placeavaio4_rec	-0,11	0,08	-0,07	-1,44	0,15	0,07	0,07	0,05	1,10	0,27	-0,14	0,07	-0,09	-1,96	0,05	0,03	0,03	-0,03	0,09		
Rahmenbedingungen	Keine Vorgänger/-innen	firsteh	0,07	0,06	0,05	1,24	0,22	4,89	1,77	0,10	2,77	0,01	0,02	0,06	0,01	0,36	0,72	0,05	0,02	0,02	0,10		
	Programmin- tegration	integTZ	-0,02	0,08	-0,01	-0,25	0,80	0,03	0,06	0,02	0,49	0,62	-0,03	0,07	-0,02	-0,45	0,65	0,01	0,03	-0,03	0,07		
		firsteh	0,03	0,07	0,02	0,39	0,69	0,05	0,06	0,03	0,88	0,38	0,01	0,07	0,00	0,10	0,92	0,02	0,03	-0,02	0,08		
Kovariate	Alter	age	0,00	0,00	-0,04	-0,88	0,38	0,00	0,00	-0,05	-1,26	0,21	0,00	0,00	-0,02	-0,43	0,67						
	Geschlecht	sex3	0,10	0,07	0,07	1,46	0,15	0,07	0,06	0,05	1,18	0,24	0,07	0,06	0,05	1,12	0,26						
	Bildung	edu2_rec	-0,05	0,08	-0,03	-0,69	0,49	0,08	0,07	0,05	1,24	0,21	-0,09	0,08	-0,05	-1,18	0,24						

²¹⁹ In Grau geschriebene Koeffizienten sind nicht signifikant ($p > 0,05$), in Schwarz geschriebene Koeffizienten sind signifikant. In der Tabelle werden neben den unstandardisierten („Coeff.“) und standardisierten Koeffizienten („BETA“) auch die Standardfehler der Koeffizienten („S.E.“) angegeben, die hier in Anlehnung an Hayes und Cai (2007) als Heteroskedastizitäts-robuste Schätzer (HC3) berechnet werden. Auf dieser Basis wird auch der Signifikanztest (t-Test) der Koeffizienten durchgeführt.

4.

Zusatzinformationen zur Befragung der PO

4.1 Ziele und Gegenstand der Befragung

4.1.1 Ziele der Befragung

Die Befragung der Vertreterinnen und Vertreter von PO diente in erster Linie dazu, die FS zu ergänzen. Dadurch sollten die Ergebnisse der FS auf eine breitere empirische Basis gestellt werden. Dabei stand die Sichtweise der PO in Bezug auf Wirksamkeit und Relevanz des Instruments „Vermittlung von EHs“ im Vordergrund. Ziele der Befragung der PO waren entsprechend:

1. Die Erfassung der Wirkungen von EHs auf Ebene der PO und deren Zielgruppen im Zeitraum 2007–2014
2. Die Ermittlung der Relevanz des Instruments „Vermittlung von EHs“ aus Sicht der PO

4.1.2 Gegenstand der Befragung

Gegenstand der Befragung waren EH-Einsätze bei PO der beteiligten Träger des ED im Zeitraum zwischen 2007 und 2014. Eine weitere Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands erfolgte durch eine bewusste Auswahl der zu befragenden PO im Rahmen eines zweistufigen Auswahlverfahrens, das weitgehend analog zur Auswahl der FS durchgeführt wurde. Dabei erfolgte zunächst eine Länderauswahl nach inhaltlichen (sozioökonomischer Kontext, politische Stabilität, Stärke der Zivilgesellschaft, kontinentale Verteilung nach Gesamtvolumen) und pragmatischen Kriterien (kritische Masse an EH-Einsätzen, Abdeckung der Träger des ED)²²⁰. In einem zweiten Schritt wurde die Auswahl der zu befragenden PO in den festgelegten Sektoren getroffen.

Auf Grundlage der Kriterien wurden zunächst 40 PO in Sambia, Ghana, Peru und auf den Philippinen für die telefonische Befragung ausgewählt, wobei jeweils 10 Organisationen pro Land identifiziert wurden. Da nicht alle Träger des ED in den ausgewählten Ländern tätig waren, wurden zusätzlich 2 PO nichtstaatlicher Träger des ED in Uganda ausgewählt. Somit konnte gewährleistet werden, dass PO von zumindest 5 der 6 beteiligten Träger des ED in der Befragung vertreten waren²²¹.

Diese letztendlich für die Befragung ausgewählten Länder unterscheiden sich von den FS-Ländern insofern, als dass aufgrund der sozioökonomischen Einordnung nur 2 der 5 Länder in die Gruppe der LDC fallen (s. Tabelle 13).

Die Auswahl der einzelnen PO in den jeweiligen Ländern erfolgte dann anhand der von den Trägern des ED zur Verfügung gestellten Listen. In dieser letzten Auswahlstufe kamen als weitere Kriterien die Differenzierung von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, Dauer und Zeitraum der Kooperation sowie das Kriterium „Arbeit der PO auf Makro- (nationaler), Meso- (Distrikt) oder Mikro- (lokaler/kommunaler) Ebene“ zur Anwendung.

Als konkrete Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner bei den PO wurden Personen ausgewählt, die Auskunft zum Prozess der EH-Vermittlung, der Zusammenarbeit zwischen EHs und den Mitarbeitenden sowie zu Wirkungen auf Ebene der PO und der Zielgruppen geben konnten. Meist handelte es sich dabei um Personen der Leitungsebene der PO, die auch die Ansprechpersonen der Träger des ED waren.

²²⁰ Ausführliche Ausführungen dazu in Anhang 2.

²²¹ Obwohl der WFD mit 1 PO in Sambia vertreten war, wurde hier von einer Befragung abgesehen, da es sich um eine regionale Zweigstelle einer PO in Simbabwe handelte, die bereits im Rahmen der FS untersucht wurde.

Tabelle 13: Ausgewählte Länder der POB

	Konwtextfaktoren (Länderebene)			EH-Portfolio/ Einsatzkonstellationen			Pragmatische Faktoren ¹⁹⁹
	Sozioökonomischer Kontext ²⁰⁰	Politische Stabilität (Staatlichkeit)	Stärke der Zivilgesellschaft	Gesamtzahl EH-Vermittlungen 2000–2012	Gesamtzahl EH-Vermittlungen	Sektoren der Träger des ED 2000–2011 ²²²	Träger des ED aktiv 2009–2012
Ghana	middle HDI	stabil	stark	177	86	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Demokratie, Zielgruppe öffentliche Verwaltung • Gesundheit, Familienplanung, HIV/Aids • Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft • Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft 	AGEH, BfW-EED, GIZ
Sambia	low HDI	stabil	schwach	135	90	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Demokratie, Zielgruppe öffentliche Verwaltung • Friedensentwicklung, Krisenprävention • Gesundheit, Familienplanung, HIV/Aids • Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft • Trinkwasser, Wassermanagement, Abwasser/Abfallentsorgung • Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft • Regionale Konzentration • Anderes 	AGEH, BfW-EED, GIZ, WFD
Uganda	low HDI	stabil	schwach	197	72	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Demokratie, Zielgruppe öffentliche Verwaltung • Gesundheit, Familienplanung, HIV/Aids • Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft • Trinkwasser, 	AGEH, CFI, EIRENE, GIZ
Peru	MIC	stabil	stark	155	72	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Demokratie, Zielgruppe öffentliche Verwaltung • Friedensentwicklung und Krisenprävention • Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft • Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen • Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft • Regionale Konzentration • Anderes 	AGEH, BfW-EED, GIZ
Philippinen	middle HDI	stabil	schwach	138	57	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Demokratie, Zielgruppe öffentliche Verwaltung • Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft • Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen • Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft • Regionale Konzentration • Anderes 	AGEH, BfW-EED, GIZ

²²² Für die Fallauswahl wurden neben den Informationen über den Zeitraum 2000–2011 auch die Sektoren der aktuell (d. h. nach 2010) vermittelten EHS zurate gezogen. In dieser Spalte sind nur die zentralen Sektoren dargestellt. Sektoren, in denen nur wenige EHS tätig waren, wurden der Übersichtlichkeit halber für diese Darstellung entfernt. Aufgrund der fehlenden Informationen aus der GIZ zur sektoralen Verteilung der EH-Plätze wurden hierzu Informationen aus den Jah-resstatistiken des DED/der GIZ herangezogen. Da diese nur Aufschluss über die vermittelten EHS nach Stichtag geben, konnte die Bedeutung der einzelnen Sektoren des DED/der GIZ im genannten Zeitraum nur geschätzt werden.

4.2 Vorgehen

4.2.1 Fragebogenentwicklung

Die Entwicklung des Fragebogens erfolgte auf Grundlage der Evaluierungsfragen aus der Evaluierungsmatrix (s. Anhang 6) und analog zum Fragebogen für die Befragung der EHs. Den inhaltlichen Schwerpunkten entsprechend wurden neben Fragen zu Wirkungen sowie zu förderlichen und hemmenden Faktoren für den Erfolg der Einsätze insbesondere Fragen zur Relevanz des Instruments und zur Zusammenarbeit mit den jeweiligen Trägern des ED gestellt. Bei den PO, wo zum Befragungszeitpunkt kein/-e EH mehr vor Ort war, wurden darüber hinaus Fragen in Bezug auf die Fortführung und Weiterentwicklung der erreichten Veränderungen gestellt. Um eine möglichst gute Vergleichbarkeit der Ergebnisse im Sinne der Methodentriangulation zu gewährleisten, waren die Fragen in wesentlichen Teilen identisch mit denen der EH-Onlinebefragung und wurden darüber hinaus um spezifische Fragen zu den jeweiligen Schwerpunktbereichen ergänzt. Neben geschlossenen Fragen enthielt der Fragebogen eine Reihe von offenen Fragen, die dazu dienten, bestimmte Punkte vertiefter zu beleuchten, um die Perzeption der PO klarer erfassen zu können.

Die Erstellung des Fragebogens erfolgte zunächst auf Deutsch; in einem zweiten Schritt wurde dann eine Übersetzung ins Englische und Spanische vorgenommen. Ein Entwurf des deutschen Fragebogens wurde den Mitgliedern der Referenzgruppe zur Kommentierung vorgelegt und auf Grundlage der Rückmeldungen stellenweise angepasst.

Durchgeführt wurden die Befragungen von 3 Interviewerinnen, die zuvor intern geschult wurden. Im Rahmen der Schulung wurde der Fragebogen zunächst intern getestet. In einem zweiten Schritt wurde ein Pretest mit 3 PO durchgeführt, wobei die Interviewerinnen während der Befragung supervidiert wurden. Dabei konnten einzelne Schwachstellen des Fragebogens, wie missverständliche Frageformulierungen, identifiziert und angepasst werden.

4.2.2 Durchführung der Befragung

Die Kontaktdaten der ausgewählten PO und ggf. Ansprechpartnerinnen bzw. Ansprechpartner in den Organisationen wurden von den jeweiligen Trägern des ED zur Verfügung

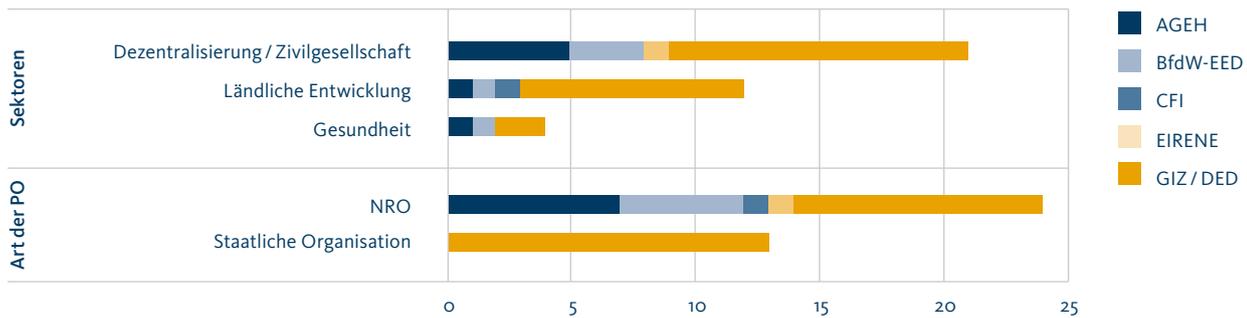
gestellt. Auf dieser Grundlage wurden vor Beginn der Befragung zunächst die entsprechenden PO schriftlich per E-Mail kontaktiert und zur Teilnahme an der telefonischen Befragung eingeladen. Dabei wurden Informationen über Hintergrund und Ziele der Evaluierung im Allgemeinen sowie die konkreten Inhalte und Ziele der Befragung im Besonderen verschickt. Nach Erhalt der Einwilligung der PO erfolgte eine erste telefonische Kontaktaufnahme zur Vereinbarung des Interviewtermins. Im Rahmen dieser Gespräche wurden bereits grundlegende Informationen über den Gesprächspartner bzw. die Gesprächspartnerin, dessen/deren Position in der PO und seiner/ihrer Beziehung zum/zur EH eingeholt. Die Gespräche dienten auch dazu, zu überprüfen, ob der/die für die Befragung adäquate Ansprechpartner/-in ausgewählt wurde. Die Durchführung der Befragungen erfolgte durch die dafür geschulten Interviewerinnen mittels Skype. Der zeitliche Rahmen für die Durchführung der Interviews lag zwischen 50 und 90 Minuten pro Interview.

Die Interviews wurden nach Einwilligung der Gesprächspartner bzw. Gesprächspartnerinnen aufgezeichnet und im Anschluss an das Interview transkribiert. Damit konnten insbesondere die Antworten auf die offenen Fragen angemessen erfasst werden. Die Befragung der PO wurde im Zeitraum zwischen Ende September und Anfang Dezember 2014 durchgeführt.

4.2.3 Beschreibung der befragten PO

Insgesamt konnten 37 der geplanten 42 Interviews realisiert werden, davon je 9 in Sambia und Ghana, 10 in Peru, 7 auf den Philippinen und 2 in Uganda. Dabei handelte es sich um 23 PO der GIZ bzw. des früheren DED, 7 PO der AGEH, 5 von BfdW sowie je 1 Partner von EIRENE und CFI. 24 der befragten PO waren NRO, bei 13 handelte es sich um staatliche Organisationen. Bei dem Großteil der PO (21 von 37) waren EHs im Bereich Governance/Zivilgesellschaft tätig. Im Bereich Landwirtschaft/Umwelt waren 12 und im Gesundheitsbereich 4 PO aktiv (s. Abbildung 43). Von den PO der GIZ bzw. des früheren DED waren 19 in ein Programm der staatlichen EZ eingebunden.

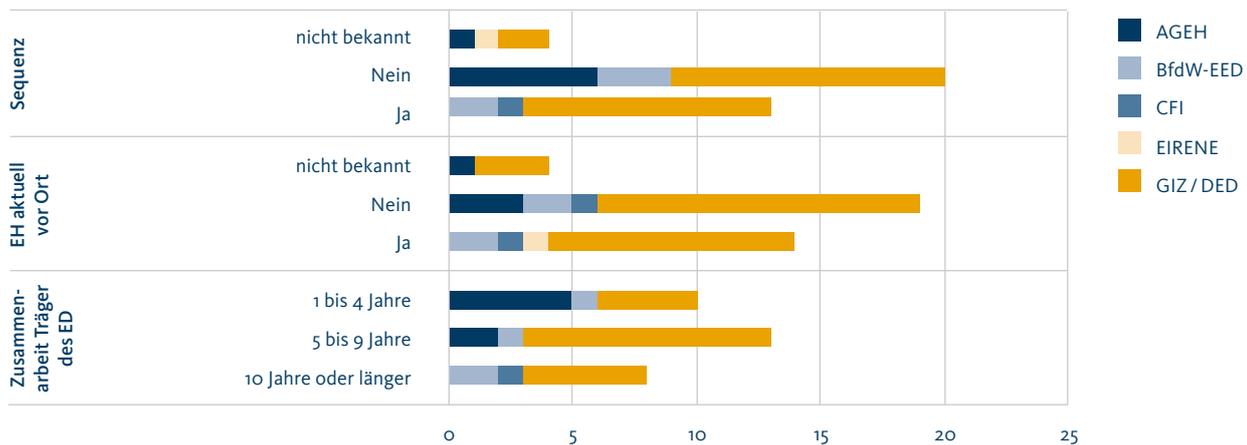
Abbildung 43: Art der PO und Sektor der EH-Vermittlung



Die EHs bei diesen PO waren in 10 Fällen inhaltlich und in 9 formal und inhaltlich integriert. Bei 18 der befragten PO war der EH-Dienst bereits abgeschlossen, d. h., diese Organisationen hatten zum Befragungszeitpunkt keine/-n EH vor Ort. Zwei Drittel der PO arbeiteten schon 5 Jahre oder länger mit

dem Träger des ED zusammen, über den der/die EH vermittelt wurde. 10 PO arbeiteten seit weniger als 5 Jahren mit dem entsprechenden Träger des ED zusammen. Bei 8 Partnern bestand die Zusammenarbeit seit 10 Jahren oder mehr (s. Abbildung 44).

Abbildung 44: Zusammenarbeit zwischen PO und Trägern des ED



4.2.4 Begrenzungen der Herangehensweise

Schwierigkeiten bei der POB zeigten sich v. a. im Rahmen der Erstkontaktaufnahme durch das Evaluierungsteam. Die von den Trägern des ED zur Verfügung gestellten Kontaktdaten (E-Mail-Adressen und Telefonnummern) erwiesen sich teilweise als nicht mehr aktuell, sodass in diesen Fällen aktuelle Kontaktdaten im Internet recherchiert werden mussten. Auch hatten in einigen PO die Ansprechpersonen gewechselt bzw. die mit dem/der EH befassten Personen hatten die

Organisation verlassen, sodass vor dem eigentlichen Interview zunächst die richtige Ansprechperson ermittelt werden musste. In einigen Fällen konnten keine gültigen E-Mail-Adressen bzw. Telefonnummern ermittelt werden, sodass in insgesamt 7 Fällen Ersatz-PO für die Befragung ausgewählt wurden. Dies hatte zur Folge, dass einige Kriterien (Verteilung nach Sektoren, Verteilung Mikro-, Meso- und Makroebene, Dauer der Zusammenarbeit mit dem Träger des ED) nicht konsequent eingehalten werden konnten.

Eine weitere Schwierigkeit bestand in den teilweise sehr schlechten telefonischen Verbindungen in die Partnerländer. In der überwiegenden Zahl der Fälle wurde die Telefonverbindung über Skype auf eine Mobilnetznummer der zu befragenden Person hergestellt. Insbesondere mit den Philippinen war die telefonische Verbindung – bedingt durch die dortige Regenzeit – teilweise sehr schlecht. Einige Interviews konnten aus diesem Grund nicht geführt werden. Bei ca. einem Drittel der Gespräche gab es Unterbrechungen aufgrund von Verbindungsproblemen; in der Regel konnten die Gespräche aber nach erneutem Anruf nahtlos wieder aufgenommen werden. Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten konnten von 42 geplanten Interviews letztendlich nur 37 realisiert werden. Abgesehen von den Verbindungsproblemen verlief die Durchführung problemlos. Bis auf 1 Interview konnten alle Befragungen komplett durchgeführt werden. In der überwiegenden Zahl der Fälle wurden die Interviews aufgezeichnet, was eine lückenlose Erfassung insbesondere der Antworten auf die offenen Fragen ermöglichte.

4.3 Wesentliche Ergebnisse

Im Folgenden werden einige zentrale Ergebnisse der POB ausführlicher vorgestellt. Die Darstellung beschränkt sich dabei auf die Ergebnisse, auf die sich die Ausführungen im Hauptbericht stützen. Die Auswertung der erhobenen Informationen erfolgte anhand statistischer und inhaltsanalytischer Analyseverfahren. Die geschlossenen Fragen wurden uni- und bivariate ausgewertet, die offenen Fragen wurden inhaltsanalytisch ausgewertet sowie teilweise quantifiziert. Die Ergebnisse der Befragung dienen somit der Erweiterung der Ergebnisse aus den FS und vertiefen das Wissen über die Sicht der PO auf das Instrument „Vermittlung von EHs“.

4.3.1 Relevanz der Einsätze aus Sicht der PO

Die Relevanz aus Sicht der PO wurde insbesondere vor dem Hintergrund betrachtet, ob die vermittelten EHs dem Bedarf der Partner entsprachen. In der Befragung gaben 22 von 37 Partnern an, dass die durch den/die EH eingebrachten Leistungen ihrem Bedarf „vollkommen“ entsprochen hätten; 10 gaben an, dass die eingebrachten Leistungen dem Bedarf immerhin „überwiegend“ entsprochen hätten. Die Bedarfe der PO lagen dabei überwiegend im Bereich der methodischen und fachlichen Beratung (27 von 37 PO) sowie der

Organisationsentwicklung (6 PO) und des Projektmanagements (11 PO). Einschränkend dazu ist allerdings festzuhalten, dass auf die offene Frage, welche Erwartungen nicht erfüllt wurden, ca. die Hälfte der PO (19 PO) Punkte benannte, bei denen die ursprünglichen Erwartungen an den Einsatz nicht erfüllt wurden. Genannt wurde in erster Linie die unvollständige Erreichung von Zielen, meist begründet durch die zu kurze Dauer des Einsatzes, darüber hinaus wurden zum Teil auch die Kapazitäten der EHs überschätzt. Fast alle PO (32 von 37) würden allerdings wieder eine/-n EH beantragen. Im Vergleich mit nationalen Fachkräften gaben immerhin 14 (von 37) der PO an, dass die erzielten Wirkungen auch durch eine nationale Fachkraft aus ihrem Land hätten erreicht werden können, wenn ausreichend Mittel zur Finanzierung dieser nationalen Fachkraft zur Verfügung gestanden hätten. 22 PO waren der Meinung, dass nationale Fachkräfte diese Wirkungen gar nicht oder nur mit großen Einschränkungen hätten erbringen könnten.

Die Antworten zu den offenen Fragen gaben hierzu vertiefte Informationen. Genannt wurden dabei v. a. die fehlende Expertise im eigenen Land, insbesondere hinsichtlich der fachlichen Qualifikation/Expertise von EHs (16 PO), aber auch in Bezug auf die internationalen Erfahrungen, die die EHs mitbrachten (6 Nennungen). Fast alle befragten PO erhielten neben der Unterstützung durch EHs weitere Förderungen von internationalen Geberorganisationen, überwiegend finanzielle Unterstützung (35 von 37 PO). Gut die Hälfte der Befragten (20 PO) erhielt Unterstützung in Form von Kurzzeitberatung, gefolgt von Unterstützung durch internationale Fachkräfte (Expatriates) (16 PO) und nationale Fachkräfte (14 PO). Nur 1 PO gab an, 1 Fachkraft aus dem Süden vermittelt bekommen zu haben.

Finanzielle Förderung wurde in der Regel ebenso wichtig eingeschätzt wie die Unterstützung durch EHs. Vorteile von EHs gegenüber anderen Arten der Förderung waren nach Einschätzung der PO: höhere Nachhaltigkeit (6 PO), da Kapazitäten in den PO aufgebaut werden, die erhalten bleiben; die hohe Qualifikation der EHs (13 PO), in Verbindung mit großem Engagement und einer Identifikation mit der Arbeit der PO (5 PO); auf Bedarf zugeschnittene Unterstützung (4 PO); die im Vergleich zu anderen Personalinstrumenten lange Einsatzdauer (9 PO) sowie das Einbringen finanzieller/materieller Ressourcen (8 PO)²²³.

²²³ Die Angaben beziehen sich jeweils auf die 35 PO, die andere Arten der Förderung erhalten haben.

4.3.2 Wirksamkeit von EHs aus Sicht der PO

Grundsätzlich schätzten die PO die Wirksamkeit der EHs sowohl auf Organisationsebene als auch auf Ebene der Zielgruppen positiv ein. Etwas über die Hälfte (20 PO von 37) der Partner beurteilte EHs auf Ebene der eigenen Organisation als „sehr wirksam“, alle anderen (17) als „eher wirksam“. Im Hinblick auf die Zielgruppe ist die Einschätzung ähnlich: 21 PO hielten die EHs für „sehr wirksam“, 14 für „eher wirksam“. Nur 1 PO gab an, dass EHs auf Zielgruppenebene unwirksam gewesen seien.

Verbesserung der Aufgabenerfüllung für die Zielgruppen

Ein Großteil der PO war der Auffassung, dass EHs im Hinblick auf die Verbesserung der Qualität der Arbeit mit den Zielgruppen „sehr wirksam“ (20 PO von 37) gewesen seien. Fast ebenso viele gaben an, dass der/die EH bewirkte, dass die Aktivitäten der PO stärker an den Bedarfen der Zielgruppe ausgerichtet worden seien (20 PO hielten den/die EH diesbezüglich für „sehr wirksam“). Dies deckt sich mit den Aussagen zu den offenen Fragen nach Wirkungen. Hier machten 19 von 37 PO konkrete Aussagen zu erzielten Qualitätsverbesserungen für ihre Arbeit und deren Auswirkungen auf die Zielgruppen.

Nachhaltige institutionelle Stärkung

Wissenstransfer auf Ebene der PO wurde von über der Hälfte der befragten PO (22 von 37 PO) als wichtigste Wirkung genannt. Eine nachhaltige institutionelle Stärkung wurde von 8 PO konstatiert, insbesondere durch den Aufbau von M&E- und Managementsystemen sowie die Verbesserung der finanziellen Unabhängigkeit/Geberdiversifizierung. Als hinderliche Faktoren für die Nachhaltigkeit der Wirkungen auf Ebene der PO wurden an erster Stelle Personalwechsel bzw. grundsätzlich mangelnde personelle Ressourcen bei den PO benannt (16 PO). Externe Einflussfaktoren wurden insbesondere von nichtstaatlichen Organisationen als Hinderungsfaktoren betrachtet (7 nichtstaatliche PO gegenüber 1 staatlichen PO), ebenso ein Mangel an finanziellen Ressourcen (6 PO). Als förderliche Faktoren benannt wurden: der Wissenstransfer an die PO (10 Nennungen), Aufbau und Verbesserung von Prozessen und Strukturen in der Organisation (6 PO) sowie eine weitere Kooperation mit dem Träger des ED (durch Vernetzung, weitere Beratungsleistungen oder Nachfolge-EH). Letzterer Aspekt wurde überwiegend bei integrierten Plätzen genannt (5 von 6 Nennungen).

4.3.3 Zusammenarbeit mit dem Träger des ED

Die Tatsache, dass in der letzten offenen Frage nach weiteren Kommentaren fast ausschließlich Anmerkungen in Bezug auf die Zusammenarbeit mit den Trägern des ED genannt wurden, weist daraufhin, dass die Aspekte Auswahlprozess, Dauer des EH-Einsatzes, Partnervereinbarung und Kommunikation zwischen der PO und dem Träger des ED während des Einsatzes und damit verbunden auch die Rollenwahrnehmung des/der EH von hoher Bedeutung für die PO sind. Insbesondere die Dauer des EH-Einsatzes wurde häufig angesprochen. 10 von 37 PO gaben an, dass sie eine ausreichende Dauer des EH-Einsatzes als förderlich für die Wirksamkeit und als Vorteil der EHs gegenüber anderen Instrumenten (Beratung, Unterstützung durch internationale Fachkräfte) betrachteten. Kritikpunkte gab es insbesondere hinsichtlich des Auswahlprozesses sowie der Vorbereitung von EHs. Die PO bemängelten hierbei insbesondere, dass sie zu wenig in die Auswahl einbezogen worden seien, sowie eine zu lange Dauer des Auswahlprozesses (insgesamt 11 von 37 PO). Weitere Kritikpunkte wurden überwiegend bei EH-Plätzen mit Programmeinbindung (6 von insgesamt 7 Fällen) genannt. Diese bezogen sich auf die unklare Rolle von EHs, die mangelhafte Kommunikation mit dem Träger des ED sowie dessen mangelnde Flexibilität.

4.3.4 Vor- und Nachteile der Programmeinbindung

Vorteile durch die Programmeinbindung wurden von insgesamt 12 PO (von 19) genannt: Dazu gehörten insbesondere Vernetzung (5 PO), Zugang zu Finanzen (3 PO) sowie die Nutzung von Beratungsleistungen aus dem Programm (4). Die erfolgreiche Verknüpfung von Mikro/Meso- zu Makroebene wurde in 1 Fall benannt. Die Unterstützungsleistungen durch den Träger des ED waren bei integrierten EHs generell höher als bei nichtintegrierten EHs: Nur bei ca. der Hälfte der nichtintegrierten EHs erhielt die PO zusätzliche finanzielle, materielle oder beratende Unterstützung von den Trägern des ED gegenüber 80 % der PO mit integrierten EHs. Nachteile der Programmeinbindung wurden von 5 (von 19 PO) genannt. Diese bezogen sich auf die zu starke Konzentration der EHs auf die Anforderungen des Trägers des ED und damit einhergehend die Vernachlässigung der Belange der PO sowie eine geringere Flexibilität der EHs.

5. Zusatzinformation zur Portfolioanalyse

5.1 Ziel der Portfolioanalyse

Mit der Portfolioanalyse der Evaluierung wurden mehrere Ziele verfolgt. Erstens wurde zu Beginn der Evaluierung eine Portfolioübersicht erstellt, die dazu beitrug, eine Übersicht über die Gesamtheit der EH-Plätze bzw. EH-Vermittlungen während des Untersuchungszeitraums zu erhalten. Die Portfolioübersicht bildete die maßgebliche Basis für die Auswahl der FS-Länder sowie der Länder für die POB. Außerdem wurde sie als Vergleichswert für die realisierte Stichprobe der EHB verwendet, da es sich um die vollständige Liste der Vermittlungen im Untersuchungszeitraum handelte und grundlegende Informationen zu EHs und EH-Platz ebenfalls abgefragt worden waren.

Zweitens hat die Portfolioanalyse zur Beantwortung der Evaluierungsfragen 1.4 (Relevanz des Instruments aus Sicht der aktuellen deutschen EZ) und 4.2 (Bewertung der Kosten von EHs im Binnenvergleich) beigetragen. Die Frage zur aktuellen Relevanz des Instruments wurde u. a. auf Basis der Portfolioübersicht beantwortet. Um die Vermittlungszahlen von EHs verorten zu können, wurden zusätzlich Vermittlungszahlen anderer Fachkräftearten erhoben und ausgewertet. So wurden Primärdaten von der GIZ zur Anzahl der Vertragsabschlüsse von Integrierten Fachkräften und Auslandsmitarbeiterinnen und Auslandsmitarbeitern sowie Sekundärdaten, allen voran die jährlichen Statistiken des Arbeitskreises Lernen und Helfen in Übersee (AKLHÜ), untersucht. Außerdem war ursprünglich geplant, die Kosten des Instruments im Untersuchungszeitraum jenen vergleichbarer Instrumente gegenüberzustellen. Aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten für das Instrument „EH“ im BMZ sowie unterschiedlicher Finanzierungsmodi für den EH-Dienst bei den Trägern des ED war es jedoch nicht möglich, den Aufwand für die Zusammenstellung aller Daten für das Evaluierungsteam und die Träger in einem vertretbaren Ausmaß zu halten. Deshalb hat das Evaluierungsteam lediglich die Kosten für die Vermittlung von EHs in den Jahren 2009–2012 abgefragt.

Die Evaluierungsfrage nach dem Binnenvergleich der Kosten der Vermittlung von EHs zielte auf die überwiegend im DED bzw. in der GIZ vorhandenen unterschiedlichen Einsatzkonstellationen von EHs ab. Durch die Gegenüberstellung der durchschnittlichen

Kosten der jeweiligen Einsatzkonstellationen sollte ein Abgleich mit der Wirksamkeit die Frage informieren, ob Effizienzunterschiede von EHs im Binnenvergleich auftreten. Um diese Informationen verorten zu können, war außerdem geplant, einen Vergleich der durchschnittlichen Kosten eines/einer EH im Verlauf des Untersuchungszeitraums sowie einen Vergleich mit den durchschnittlichen Kosten anderer Personalinstrumente in der GIZ (Auslandsmitarbeiterinnen und Auslandsmitarbeiter sowie Integrierte Fachkräfte) durchzuführen. Die GIZ war jedoch weder in der Lage, die durchschnittlichen Kosten unterschiedlicher Einsatzkonstellationen von EHs numerisch zu berechnen, noch willens, durchschnittliche Kosten über andere Personalinstrumente bereitzustellen. Das Evaluierungsteam entschied daher, lediglich die Verortung der durchschnittlichen Kernkosten der Vermittlung von EHs in den Jahren 2003 und 2013 zu vergleichen.

5.2 Vorgehen

5.2.1 Anzahl der Vermittlungen von EHs und von vergleichbaren Fachkräften

Um eine Übersicht über alle EH-Vermittlungen im Untersuchungszeitraum zu erhalten, wurden die Träger des ED gebeten, Informationen über sämtliche EH-Vermittlungen im Untersuchungszeitraum bereitzustellen. Abgefragt wurden neben Informationen zur Vertragsart (EH, ZFD etc.) auch Informationen zum Land, dem Vertragszeitraum, der PO sowie zum soziodemographischen Hintergrund der vermittelten EHs. Darin sollten sämtliche Vermittlungen von EHs im Zeitraum 01.01.1998–31.12.2012 erfragt werden. Da nicht alle Träger Daten für die Jahre 1998–2001 zur Verfügung stellen konnten, wurde die Portfolioübersicht ausschließlich für den Zeitraum 2002–2012 ausgewertet. Die Informationen wurden in einer Datenbank zusammengestellt, die anschließend bereinigt wurde. So war es bspw. nötig, die Definition des Untersuchungsgegenstandes der Evaluierung auf den Datensatz anzuwenden. So wurden bspw. vermittelte EHs mit ZFD-Verträgen oder Ehegattenverträgen u. Ä. ausgeschlossen.²²⁴ Im Anschluss wurden die Daten für die entsprechenden Arbeitsschritte aufbereitet und ausgewertet.

Um den Stellenwert der Vermittlung von EHs insbesondere in der GIZ verorten zu können, wurden zusätzliche Informationen zur Anzahl der vermittelten Integrierten Fachkräfte und der ausgereisten Auslandsmitarbeiterinnen und Auslandsmitarbeiter der GIZ abgefragt. Um die Vergleichbarkeit der jeweiligen

²²⁴ Zur Definition des Untersuchungsgegenstandes s. Kapitel 1.1.3.

Erfahrungsprofile gewährleisten zu können, wurde ausschließlich die Anzahl der Auslandsmitarbeiterinnen und Auslandsmitarbeiter in Band 3 oder 4 erfragt. Hierbei handelt es sich um die Bänder, in die Juniorberater und -beraterinnen oder Berater und Beraterinnen mit weniger Arbeitserfahrungen eingeteilt werden.

Parallel dazu wurden Sekundärdaten des AKLHÜ ausgewertet. Der AKLHÜ befragt seit 2004 deutsche EZ-Organisationen jährlich zur Anzahl der im Ausland eingesetzten Fachkräfte und veröffentlicht die Informationen auf seiner Homepage.²²⁵ Unter anderem enthalten die jährlichen Berichte eine Übersichtstabelle der Anzahl der unterschiedlichen Fachkräftearten nach Organisation. Der AKLHÜ unterscheidet hierbei seit 2011 zwischen EHs, ZFD, den Auslandsmitarbeiterinnen und Auslandsmitarbeitern der politischen Stiftungen, Nachwuchskräften, dem EZ-Fachdienst sowie sonstigen Programmen. Der EZ-Fachdienst stellt dabei eine Art Residualkategorie dar, in der bspw. auch Integrierte Fachkräfte und Auslandsmitarbeiter sowie -mitarbeiterinnen der GIZ fallen. Für die vorliegende Evaluierung wurden diese nachträglich als eigene Kategorien in die Auswertung aufgenommen. Bei den Jahresstatistiken des AKLHÜ handelt es sich um eine einmalige, öffentlich zugängliche statistische Erfassung von in der deutschen staatlichen wie nichtstaatlichen EZ eingesetzten Fachkräften. Allerdings ist die Datenqualität v. a. im Längsschnitt eingeschränkt, da sich die Befragungen weiterentwickelten und bestimmte Informationen erst ab einem bestimmten Jahr abgefragt wurden. So wurde bspw. erst ab 2011 bzw. 2012 systematisch zwischen Langzeit- und Kurzeiteinsätzen unterschieden. Da außerdem die Teilnahme an der Umfrage freiwillig ist und die Angaben der einzelnen Organisationen nicht geprüfert werden (können), ist die Exaktheit der Daten nicht zu jedem Zeitpunkt gewährleistet.

5.2.2 Monetäre Informationen über das Instrument der EH-Vermittlung

Die Frage nach dem derzeitigen Stellenwert des Instruments „Vermittlung von EHs“ lässt sich aus dem Vergleich der Anzahl der vermittelten Fachkräfte allein nicht beantworten, da sich die Kosten der Fachkräfte bzw. der Instrumente teilweise deutlich voneinander unterscheiden. Ursprünglich war deshalb geplant, zusätzliche Daten über die Kosten der EH-Vermittlung im Untersuchungszeitraum zu erheben. Allerdings werden Kosten

von EHs im BMZ nicht zentral erfasst, da sich die Zuständigkeiten für das Instrument „EH“ auf drei Referate verteilt: Referat 110 hat zum einen die übergeordnete Zuständigkeit für das Instrument „EH“, was z. B. beinhaltet, dass einige Kosten der sozialen Sicherung aller EHs über dieses Referat abgewickelt werden. Zum anderen hat Referat 110 die Zuständigkeit für die Vermittlung von EHs durch die privaten Träger EIRENE und WFD. Referat 111 ist für die Vergabe von Mitteln an die kirchlichen Zentralstellen für Entwicklungshilfe zuständig, bei denen wiederum DÜ, der ED von BfdW-EED, die AGEH sowie CFI Mittel für die Vermittlung von EHs beantragen. Für alle zivilgesellschaftlichen Träger des ED gilt, dass sie einen Eigenanteil von 25 % aufbringen müssen. Referat 104 ist für die EHs in der GIZ zuständig. Bis auf aus dem SFF finanzierten EHs ist die Vermittlung von GIZ-EHs in das Auftragsverfahren integriert. Informationen zu den Kosten von integrierten EHs werden deshalb bereits in der GIZ-Zentrale nicht mehr getrennt von den Programmkosten gespeichert. Bei Referat 104 liegen daher ebenfalls nur aggregierte Informationen über die Kosten des Instruments vor.

Die vorstehend beschriebene Verteilung der Zuständigkeiten für das Instrument „EH“ machte es notwendig, Informationen zu den Kosten des Instruments von jedem Träger des ED einzeln abzufragen. Da diese die Kosten teilweise erst seit einigen Jahren umfassend elektronisch erfassen, wurde aus pragmatischen Gründen entschieden, lediglich die Kosten der EH-Vermittlung in den Jahren 2009–2012 zu erfassen. Dabei sollten ausschließlich die Kosten der Vermittlung von EHs durch die sechs an der Evaluierung beteiligten Träger des ED erfasst werden, sodass eine Vermischung mit den Kosten für den Einsatz von ZFD-EHs unbedingt vermieden wurden. Jeder Träger des ED wurde dementsprechend gebeten, die Gesamtkosten, die dem BMZ für die Vermittlung von EHs entstehen, für die entsprechenden Jahre bereitzustellen. Außerdem wurden die zusätzlichen Kosten für die soziale Sicherung von EHs, die über das Referat 110 abgewickelt werden, für die entsprechenden Jahre erhoben.

Für die GIZ musste auf Informationen aus dem Instrumentenmonitoring zurückgegriffen werden, da aufgrund des integrativen Charakters des Auftragsverfahrens spezifische Daten zum EH-Einsatz und den damit verbundenen Kosten nachträglich nur unter hohem Aufwand bereitgestellt werden konnten. Das Instrumentenmonitoring der GIZ dient der Überprüfung

²²⁵ http://www.entwicklungsdienst.de/ak_pbl/.

des Grads der Integration der einzelnen Instrumente nach der Fusion von GTZ, DED und InWEnt. Die Informationen, die das Instrumentenmonitoring für den Zeitraum 2010–2012 für EHs bereitstellt, sind allerdings nur eingeschränkt im Längsschnitt vergleichbar. Während für die Jahre 2010 und 2011, die die Baseline für das Instrumentenmonitoring bilden, die Kosten auf Basis der tatsächlichen Ausgaben des DED bzw. der GIZ berechnet wurden, werden die Kosten danach auf Basis der Planungswerte geschätzt. Da außerdem im Jahr 2012 Bruttostatt Netto-Werte in die Berechnung aufgenommen wurden und somit die Vergleichbarkeit mit den Werten der anderen Jahre eingeschränkt war, standen für die GIZ nur Informationen aus den Jahren 2010 und 2011 bereit. Da außerdem bei den im Instrumentenmonitoring erfassten Daten sowohl Fachkräfte des ED als auch des ZFD enthalten sind, war ein sinnvoller Vergleich der Kosten mit denen anderer Instrumente der personellen Zusammenarbeit nur noch bedingt möglich.

Zur Beantwortung der Frage nach dem Binnenvergleich der Kosten von EHs sollten die durchschnittlichen Kosten von integrierten GIZ-EHs mit flankierend eingesetzten EHs, die aus dem SFF finanziert werden, verglichen werden. Grundlage für die Evaluierungsfrage war die Annahme, dass sich die nicht direkt zuordenbaren Kosten von EHs, z. B. Overheadkosten je nach Einsatzkonstellation, unterscheiden können, während die Kernkosten von EHs (Unterhaltsgeld, soziale Sicherung, Mietkosten, zusätzliche Familienleistungen etc.) je nach Einsatzkonstellation gleich bleiben. Aus pragmatischen Gründen hat das DEval-Team entschieden, die durchschnittlichen Kosten einer/eines EH auf Basis der tatsächlichen Kosten in den fünf FS-Ländern für das Jahr 2013 zu berechnen. Da es der GIZ nicht möglich war, nachträglich die Gesamtkosten von integrierten und nichtintegrierten EHs getrennt voneinander zu berechnen, konnte dieser Binnenvergleich nicht durchgeführt werden. Allerdings lieferte die GIZ anekdotische Evidenz dafür, dass keine Kostenunterschiede zwischen integrierten und nichtintegrierten EHs vorliegen.

Um die durchschnittlichen Kosten von EHs im Jahr 2013 verorten zu können, war außerdem geplant, die Veränderung der durchschnittlichen Kosten während des Untersuchungszeitraums zu erfassen. Die Unterschiede der Vermittlung von EHs des DED und der GIZ machten einen direkten Vergleich der Gesamtkosten während des Untersuchungszeitraums

unmöglich. Daher wurde entschieden, die Kernkosten von EHs im Untersuchungszeitraum zu vergleichen. Da im Zuge der Fusion sämtliche Buchhaltungssysteme des DED nicht fortgeführt wurden, hätte es einen erheblichen Aufwand für die GIZ bedeutet, für einen bestimmten Zeitraum fortlaufend Daten zur Verfügung zu stellen. Insofern wurde entschieden, lediglich die Jahre 2003 und 2008 als Vergleichspunkte heranzuziehen.

5.2.3 Beschränkungen des Vorgehens

Aufgrund der Schwierigkeiten beim Datenzugang, insbesondere bei kostenbezogenen Informationen, konnte die Portfolioanalyse nur zu Teilen wie ursprünglich geplant umgesetzt werden. Die Evaluierungsfrage nach dem derzeitigen Stellenwert des Instruments „Vermittlung von EHs“ konnte durch den Vergleich der Anzahl der EH-Vermittlungen weitestgehend beantwortet werden; allerdings war die ergänzende Analyse der Kosten des Instruments im Vergleich zu anderen Instrumenten der personellen Zusammenarbeit nur eingeschränkt möglich. Aufgrund der o. g. Einschränkungen war ein Vergleich über den gesamten Zeitraum 2000–2012 nicht möglich. Außerdem wurde der Vergleich der Gesamtkosten von EHs mit anderen Instrumenten der personellen Zusammenarbeit dadurch unterminiert, dass für die GIZ die Kosten für den Einsatz von ZFD-EHs nicht herausgerechnet werden konnten.

Die Frage nach dem Kostenvergleich von EHs bei unterschiedlichen Einsatzkonstellationen konnte im Gegensatz dazu nur auf Basis von anekdotischer Evidenz beantwortet werden. Anhand von Daten konnte die Frage nicht untersucht werden. Auch die Analyse der Veränderungen der durchschnittlichen Kosten von EHs im Untersuchungszeitraum konnte nur teilweise durchgeführt werden, da sich das Evaluierungsteam hier auf die Kernkosten von EHs beschränken musste. Die Veränderungen von indirekten Kosten des EH-Einsatzes, wie sie bspw. für die Betreuung von EHs in den Landesbüros oder den Zentralen anfallen, konnten nicht untersucht werden.

Insgesamt bestehen also starke Einschränkungen der Aussagekraft, v. a. bei der Beantwortung der Evaluierungsfrage 4.2. Hier zeigte sich, dass viele Informationen nach den fusionsbedingten Veränderungen des Einsatzes von EHs in der GIZ, die auch das finanzielle Monitoring und die Kostenerfassung berührten, nicht mehr zur Verfügung standen.

6. Evaluierungsmatrix

Relevanz

Bewertungskriterien	Indikatoren	Datenquellen	Erhebungsmethoden
Evaluierungsfrage 1: Wie relevant ist das Instrument der Entsendung von EHs vor dem Hintergrund veränderter lokaler, nationaler und internationaler Rahmenbedingungen?			
EF 1.1: Wie relevant ist der Einsatz von EHs vor dem Hintergrund des tatsächlichen Bedarfs an Fachkräften in Partnerländern?			
BK 1.1.1: Der EH-Einsatz entspricht nationalen Politiken von Partnerländern zur Personalentsendung der EZ.	Grad der Kohärenz zwischen nationalen Politiken und Personalentsendung	Staatliche Strategiedokumente der FS-Länder	Dokumenten- und Sekundärliteraturanalyse
		Vertreter/-innen der jeweiligen Staaten	Experten- und Expertinneninterviews
BK 1.1.2: Der Einsatz entspricht zentralen Themen der Armutsbekämpfung in Partnerländern.	Einsatz entspricht zentralen Armutsthemen des jeweiligen Landes	Staatliche Strategiedokumente der FS-Länder	Dokumenten- und Sekundärliteraturanalyse
		Analysen nationaler und internationaler Thinktanks	Experten- und Expertinneninterviews
BK 1.1.3: Der Einsatz von EHs entspricht dem tatsächlichen Bedarf an Arbeitskräften im Partnerland.	Deckungsgrad zwischen tatsächlichem Bedarf und faktischem Einsatz von EHs	Arbeitsmarktdaten	Sekundärdatenanalyse Experten- und Expertinneninterviews
EF 1.2: Wie relevant sind Einsätze von EHs vor dem Hintergrund zivilgesellschaftlicher Strategien und Politiken in den Partnerländern?			
BK 1.2.1: Der Einsatz von EHs entspricht zivilgesellschaftlichen Strategien und Politiken zum Einsatz externer Fachkräfte.	Grad der Kohärenz zwischen zivilgesellschaftlichen Strategien und Politiken und dem Einsatz von EHs	Strategiedokumente der Zivilgesellschaft Internationaler Diskurs zum bürgerschaftlichen Engagement	Dokumenten- und Sekundärliteraturanalyse
		Vertreter/-innen zivilgesellschaftlicher Organisationen in FS-Ländern	Experten- und Expertinneninterviews
EF 1.3: Wie relevant sind Einsätze von EHs für die PO und die jeweiligen Zielgruppen der PO?			
BK 1.3.1: Ziele der EH-Einsätze entsprechen dem Bedarf der jeweiligen Zielgruppen.	Grad der Kohärenz zwischen dem Bedarf der jeweiligen Zielgruppen und den Zielen der EH-Einsätze	Zielgruppen der PO	Experten- und Expertinneninterviews
		EHs, Rückkehrer/-innen Lokale Funktionsträger/-innen (staatlich und nichtstaatlich) [für Experten- und Expertinneninterviews]	Fokusgruppeninterviews Sekundärdatenanalyse
BK 1.3.2: Ziele der EH-Einsätze entsprechen dem Bedarf der jeweiligen PO.	Grad der Kohärenz zwischen dem Bedarf der jeweiligen PO und den Zielen der EH-Einsätze	Vertreter/-innen der PO, EHs, Rückkehrer/-innen	FS: Qualitative Interviews, Onlinebefragung
EF 1.4: Wie relevant ist das Instrument aus Sicht der aktuellen deutschen Entwicklungspolitik?			
BK 1.4.1: Historische Trends über den gesamten Zeitraum der EH-Entsendung belegen Akzentverschiebungen im Einsatz des Instruments „EH“.	Veränderungen absoluter Entsendezahlen von EHs (absolut und nach Trägern des ED)	Personaldatenbanken der ED Strategie- und Politikdokumente	Portfolioanalyse/ Sekundärdatenanalyse
	Veränderungen hinsichtlich der Einsatzformen	Jahresberichte der Träger des ED, Jahresberichte des AKLHÜ Schlüsselpersonen im BMZ und dem Träger des ED	Sekundärdatenanalyse Dokumentenanalyse
	Veränderungen hinsichtlich der Profile von eingesetzten EHs	Jahresberichte der ED, Jahresberichte des AKLHÜ	Sekundärdatenanalyse Dokumentenanalyse

Relevanz

Bewertungskriterien	Indikatoren	Datenquellen	Erhebungsmethoden
BK 1.4.2: Vergleich der EH-Entsendezahlen zu anderen Instrumenten der Personalentsendung	Vergleich zu Entsendezahlen ZFD, Auslandsmitarbeiter und Auslandsmitarbeiterinnen/GIZ, CIM, weltwärts	Daten der Träger des ED/ Entsendeorganisationen/ Daten des AKLHÜ	Portfolioanalyse/ Sekundärdatenanalyse
EF 1.5: Wie relevant ist die Entsendung von EHs im Lichte der Erfahrungen mit ähnlichen Formen der Personalentsendung in anderen Ländern?			
BK 1.5.1: Stellenwert der personellen Entsendung im EZ-Portfolio ausgewählter ähnlicher Länder	Erfahrungen mit anderen Instrumenten der personellen Zusammenarbeit in ausgewählten Ländern der OECD	Vertreter/-innen von Organisationen mit ähnlichem Personalentsendeinstrument in anderen Ländern	Qualitative Experten- und Expertinnenbefragungen (Telefon/direkt persönlich)
		Studien/Berichte anderer Organisationen	Dokumenten- und Sekundärliteraturanalyse
EF 1.6: Wie relevant ist das Instrument hinsichtlich der aktuellen Aid-Effectiveness-Agenda (Paris, Accra, Busan)?			
BK 1.6.1: Konsistenz des EH-Einsatzes mit zentralen Punkten der Aid-Effectiveness-Agenda	Grad der Konsistenz zwischen zentralen Punkten der Aid-Effectiveness-Agenda und dem Einsatz von EHs	Zentrale Dokumente der Konferenzen von Paris, Accra und Busan	Dokumenten- und Sekundärliteraturanalyse

Effektivität

Bewertungskriterien	Indikatoren	Datenquellen	Erhebungsmethoden
Evaluierungsfrage 2: Welchen Beitrag leisten EHs ausgehend von der Partnervereinbarung zwischen dem Träger des ED und der PO zur Erreichung der Ziele der PO?			
EF 2.1: Welchen Beitrag leistet der Einsatz von EHs zur Befähigung der PO für eine effektivere Arbeit mit der Zielgruppe?			
BK 2.1.1: Aufgabenerfüllung der PO ist verbessert.	Aktivitäten der PO sind auf Nachhaltigkeit ausgerichtet.	Vertreter/-innen der PO, EHs	FS: Qualitative Interviews, Onlinebefragung, Outcome-Harvesting Sekundärdatenanalyse
		M&E-Dokumente der PO	
		Vertreter/-innen Zielgruppe	FS: Qualitative Interviews/Fokusgruppen
	Es findet kontinuierliches Lernen zwischen Zielgruppe und PO statt.	Vertreter/-innen PO, Vertreter/-innen Zielgruppe, EHs	FS: Qualitative Interviews/Fokusgruppen
	Das Verhältnis zwischen Zielgruppe und PO ist von Partnerschaftlichkeit geprägt.	Vertreter/-innen PO, Vertreter/-innen Zielgruppe, EHs	FS: Qualitative Interviews/Fokusgruppen Qualitative Interviews
Die PO nutzt Synergieeffekte aus ihrer Vernetzung.	Vertreter/-innen PO, EHs		
BK 2.1.2: Multiplikatoren und Multiplikatorinnen sowie Mitarbeitende der PO arbeiten mit Gemeinsamen Erfahrungswissen.	An lokale Bedingungen angepasstes Fachwissen des/der EH wird genutzt.	Vertreter/-innen PO, EHs, Multiplikatoren und Multiplikatorinnen	FS: Qualitative Interviews/Fokusgruppen, Outcome-Harvesting
	Es findet kontinuierlicher Dialog und Erfahrungsaustausch zwischen EHs und Mitarbeitenden der PO statt.	Vertreter/-innen PO, EHs, Multiplikatoren und Multiplikatorinnen	FS: Qualitative Interviews /Fokusgruppen
	Das Verhältnis zwischen Multiplikatoren und Multiplikatorinnen sowie Mitarbeitenden der PO ist von Partnerschaftlichkeit geprägt.	Vertreter/-innen PO, EHs, Multiplikatoren und Multiplikatorinnen	FS: Qualitative Interviews/Fokusgruppen
	Multiplikatoren und Multiplikatorinnen sowie Mitarbeitende der PO nutzen Synergieeffekte aus Vernetzung.	Vertreter/-innen PO, EHs, Multiplikatoren und Multiplikatorinnen	FS: Qualitative Interviews

Effektivität

Bewertungskriterien	Indikatoren	Datenquellen	Erhebungsmethoden
EF 2.2: Welchen Beitrag leistet der Einsatz von EHs zur Stärkung der jeweiligen Zielgruppe der PO?			
BK 2.2.1: Sozioökonomische Stärkung der Zielgruppen	Gesteigerte Einkommen	Vertreter/-innen Zielgruppe Vertreter/-innen PO EHs und/oder Rückkehrer/-innen	FS: Qualitative Interviews mit Zielgruppenvertretern und -vertreterinnen/ Fokusgruppen/ partizipative Methoden z. B. Trendanalyse
	Verbesserter Ressourcenzugang		
BK 2.2.2: Soziokulturelle Lebensbedingungen der Zielgruppen	Verbesserte Gleichstellung der Geschlechter	Vertreter/-innen Zielgruppe Vertreter/-innen PO EHs und/oder Rückkehrer/-innen	FS: Qualitative Interviews mit Zielgruppenvertretern und -vertreterinnen/ Fokusgruppen/ partizipative Methoden z. B. Trendanalyse
BK 2.2.3: Zielgruppe entscheidet über eigene Belange mit	Nutzung von Beteiligungsmöglichkeiten	Vertreter/-innen Zielgruppe Vertreter/-innen PO EHs und/oder Rückkehrer/-innen	FS: Qualitative Interviews mit Zielgruppenvertretern und -vertreterinnen/ Fokusgruppen/ partizipative Methoden z. B. Trendanalyse
	Durch politische Beteiligung erreichte Veränderungen		
EF 2.3: Zu welchen nichtintendierten positiven und/oder negativen Wirkungen haben EHs beigetragen?			
<i>Explorative Frage, erlaubt keine Formulierung von Bewertungskriterien</i>		Pilot-FS FS Rückkehrer/-innen Mitarbeitende von PO [für Onlinebefragung] Onlinebefragungen PO/ Rückkehrer/-innen	FS: Outcome-Harvesting Most significant change
EF 2.4: Über welche Wirkmechanismen leisten EHs einen Beitrag zur Zielerreichung?			
<i>Explorative Frage, erlaubt keine Formulierung von Bewertungskriterien</i>		Pilot-FS FS Rückkehrer/-innen Onlinebefragungen PO/Rückkehrer/-innen	FS: Qualitative Interviews
		EHS, Rückkehrer/-innen Vertreter/-innen der PO	FS: Qualitative Interviews, Onlinebefragung PO/Rückkehrer/-innen
Evaluierungsfrage 3: Was sind die Erfolgs- und Misserfolgskriterien des Einsatzes von EHs?			
EF 3.1: Welches persönlich-fachliche Profil von EHs war zur Erreichung von positiven Wirkungen besonders förderlich bzw. hinderlich?			
BK 3.1.1: EH setzt ein breites Spektrum von Kompetenzen in seiner/ihrer Beratungstätigkeit ein.	Fachwissen	EHs, Vertreter/-innen PO, Rückkehrer/-innen, Vertreter/-innen Träger des ED und Dienstgeber	FS: Qualitative Interviews Onlinebefragungen PO/Rückkehrer/-innen
	Methodenwissen		
	Soziale und kommunikative Kompetenz im interkulturellen Kontext		
	Bedarfsorientierte und flexible Arbeitsweise		
	Lern- und Reflexionsfähigkeit		

Effektivität

Bewertungskriterien	Indikatoren	Datenquellen	Erhebungsmethoden
BK 3.1.2: EH wird in seiner/ihrer Tätigkeit von einer normativen Grundhaltung geleitet.	EH lebt normative Grundhaltung in seiner/ihrer Tätigkeit.	EHS, Rückkehrer/-innen	FS: Qualitative Interviews Onlinebefragungen Rückkehrer/-innen
EF 3.2: Wie wirksam war der Einsatz von EHs unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Einsatzkonstellationen?			
<i>Explorative Frage, erlaubt keine Formulierung von Bewertungskriterien</i>		EHS, Vertreter/-innen PO, Zielgruppe, Rückkehrer/-innen, Vertreter/-innen Träger des ED und Dienstgeber	FS QCA Multivariate Faktorenanalyse
EF 3.3: Wie wirksam ist der Beitrag von EHs im Rahmen von Programmen der deutschen EZ im Vergleich zum Einsatz von EHs ohne diese Programmanbindung?			
<i>Explorative Frage, erlaubt keine Formulierung von Bewertungskriterien</i>		EHS, Vertreter/-innen PO, Zielgruppe, Vertreter/-innen der am Programm beteiligten Organisationen	FS: Qualitative (Experten- und Expertinnen-)Interviews mit Programmbeteiligten, PO, EHS, Zielgruppenvertreter/-innen/ Fokusgruppen/partizipative Methoden z. B. Trendanalyse
		Dokumentierte Erfahrungen vor 2011	Dokumentenanalyse
		Dokumentierte Erfahrungen 2011–2013	
EF 3.4: Wie wirksam ist der Einsatz von EHs unter Berücksichtigung unterschiedlicher Sektoren?			
<i>Explorative Frage, erlaubt keine Formulierung von Bewertungskriterien</i>		EHS, Vertreter/-innen PO, Zielgruppe, Programmbeteiligte	FS: Qualitative (Experten- und Expertinnen-)Interviews mit Programmbeteiligten, PO, EHS, Zielgruppenvertreter/-innen/ Fokusgruppen/partizipative Methoden z. B. Trendanalyse
EF 3.5: Welchen Einfluss haben nationale Kontextfaktoren (politische, ökonomische) auf die Wirksamkeit des Einsatzes von EHs?			
<i>Explorative Frage, erlaubt keine Formulierung von Bewertungskriterien</i>		Berichte der PO, Vertreter/-innen der Zielgruppe, PO, EHS, Rückkehrer/-innen Länderspezifische Dokumente, PO, Key Informants in den Ländern	Sekundärdatenanalyse FS: Qualitative Interviews PO, EHS, Zielgruppenvertreter/-innen/ Fokusgruppen/partizipative Methoden z. B. Trendanalyse
EF 3.6: Welchen Einfluss haben Konstellationen fragiler Staatlichkeit auf die Wirksamkeit des Einsatzes von EHs?			
<i>Explorative Frage, erlaubt keine Formulierung von Bewertungskriterien</i>		Vertreter/-innen der PO, EHS, Rückkehrer/-innen, Vertreter/-innen der Dienstgeber Strategische Dokumente	FS Simbabwe: Qualitative Interviews PO, EHS Dokumentenanalyse Onlinebefragung
EF 3.7: Welchen Einfluss haben organisationsspezifische Kontextfaktoren (Organisationskultur, Basisbezug, städtischer vs. ländlicher Aktionsraum) auf die Wirksamkeit des Einsatzes von EHs?			
<i>Explorative Frage, erlaubt keine Formulierung von Bewertungskriterien</i>		Vertreter/-innen der PO, EHS, Rückkehrer/-innen, Vertreter/-innen der Dienstgeber Dokumente der PO	FS: Qualitative Interviews PO, EHS FS: Qualitative Interviews PO, EHS

Effizienz

Bewertungskriterien	Indikatoren	Datenquellen	Erhebungsmethoden
Evaluierungsfrage 4: Wie ist der Einsatz von EHs unter Effizienzgesichtspunkten zu bewerten?			
EF 4.1: Welchen Beitrag leisten EHs zur effizienten Zielerreichung der PO?			
BK 4.1.1: Verhältnis von Aufwand und Ertrag der Leistungserbringung der PO hat sich verbessert.	Verbesserte Produktionseffizienz bezüglich des Ressourceneinsatzes der PO	Einschätzungen der PO Einschätzungen der EHs Finanzdaten der PO	FS: Interviews, Onlinebefragungen, Sekundärdatenanalyse
EF 4.2: Wie sind die Kosten des Einsatzes von EHs im Binnenvergleich zu bewerten?			
BK 4.2.1: Effizienzvergleich von zwei Einsatzkonstellationen: EH in Einzelanbindung/ programmintegrierte/-r EH	Tatsächliche Kosten für den Personaleinsatz je nach Einsatzkonstellation im Verhältnis zur Wirksamkeit	Finanzdaten der Träger des ED, Finanzdaten der PO FS: PO, EH, Zielgruppe	FS: Interviews, Portfolioanalyse/ Sekundärdatenanalyse

Impact

Bewertungskriterien	Indikatoren	Datenquellen	Erhebungsmethoden
Evaluierungsfrage 5: Welchen Beitrag leistet der Einsatz von EHs zur Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Wirkungen?			
EF 5.1: Inwiefern sind die erzielten Wirkungen des Einsatzes von EHs modellhaft, breitenwirksam, strukturbildend?			
BK 5.1.1: Modellhaftigkeit der Wirkungen der PO	Durch PO erreichte Veränderungen haben Modellcharakter für andere PO.	FS: PO, EHs, Vertreter/-innen anderer Organisationen Dokumente	FS: Qualitative Interviews/Experten- und Expertinneninterviews Dokumentenanalyse
BK 5.1.2: Breitenwirksamkeit der Wirkungen	Durch PO erreichte Veränderungen und Innovationen werden von Zielgruppen außerhalb der PO übernommen.	FS: PO, EHs, Vertreter/-innen von Gruppen außerhalb der Zielgruppe der PO Dokumente	FS: Qualitative Interviews/Experten- und Expertinneninterviews/Fokusgruppen Dokumentenanalyse
BK 5.1.3: Strukturbildende Wirkungen	Durch PO erreichte Veränderungen und Innovationen werden für Reformprozesse auf Meso- oder Makroebene genutzt.	FS: PO, EHs, Vertreter/-innen staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen auf Meso- und Makroebene Dokumente	FS: Qualitative Interviews/Experten- und Expertinneninterviews Dokumentenanalyse
EF 5.2: Welchen Beitrag leisten EHs zur Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Ziele?			
BK 5.2.1: Beitrag von EHs zu einzelnen MDG	Erreichte Veränderungen nach ausgewählten MDG	FS: PO, EHs, Vertreter/-innen der Zielgruppe, Vertreter/-innen staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen (Key Informants) Dokumente	FS: Qualitative Interviews/Experten- und Expertinneninterviews Dokumentenanalyse

Nachhaltigkeit

Bewertungskriterien	Indikatoren	Datenquellen	Erhebungsmethoden
Evaluierungsfrage 6: Inwieweit sind die durch den Einsatz von EHs erzielten Wirkungen als dauerhaft einzuschätzen?			
EF 6.1: Welchen Beitrag leistet der Einsatz von EHs zur nachhaltigen institutionellen Stärkung der PO?			
BK 6.1.1: Die Resilienz der PO ist verbessert.	Problemlösungsfähigkeit der PO	Vertreter/-innen der PO, EHs und/oder Rückkehrer/-innen	FS: Qualitative Interviews/Fokusgruppen Onlinebefragung
	Anpassungsfähigkeit der PO	Vertreter/-innen der PO, EHs und/oder Rückkehrer/-innen	FS: Qualitative Interviews/Fokusgruppen Onlinebefragung
	Die finanzielle Eigenständigkeit der PO ist verbessert.	Vertreter/-innen der PO Finanzberichte EHs und/oder Rückkehrer/-innen	FS Qualitative Interviews/Fokusgruppen, Onlinebefragung Sekundärdatenanalyse
	Verbesserte Mobilisierung von Ressourcen durch PO	Vertreter/-innen der PO, EHs und/oder Rückkehrer/-innen	FS: Qualitative Interviews/Fokusgruppen Onlinebefragung
BK 6.1.2: Die interne Zusammenarbeit der PO ist verbessert.	Interne Arbeitsprozesse in der PO sind dauerhaft verbessert.	Vertreter/-innen der PO, EHs und/oder Rückkehrer/-innen	FS: Qualitative Interviews/Fokusgruppen Onlinebefragung
	Organisationsstrukturen sind mit der Aussicht auf Dauerhaftigkeit verändert.		
	Hoher Grad der Identifikation der Mitarbeitenden von PO mit Veränderungsprozessen		
	Systeme des Wissensmanagements werden von allen Mitarbeitenden der PO genutzt und Vernetzungsmöglichkeiten werden von allen Mitarbeitenden der PO aktiv genutzt.		
BK 6.1.3: Multiplikatoren und Mitarbeitende der PO arbeiten mit Gemeinsamem Erfahrungswissen.	s. Indikatoren unter 2.1.2	s. 2.1.2	s. 2.1.2
EF 6.2: Welchen Beitrag leistet der Einsatz von EHs zur Dauerhaftigkeit der auf Zielgruppenebene erreichten Wirkungen?			
<i>Explorative Frage, erlaubt keine Formulierung von Bewertungskriterien</i>		FS: PO, EHs, Zielgruppen	FS: Qualitative Interviews mit PO, EHs, Zielgruppenvertretern und -vertreterinnen/ Fokusgruppen/ partizipative Methoden
EF 6.3: Welche förderlichen und hemmenden Faktoren beeinflussen die Nachhaltigkeit der erzielten Wirkungen des Einsatzes von EHs? ²²⁶			
<i>Explorative Frage, erlaubt keine Formulierung von Bewertungskriterien</i>		FS: PO, EHs, Zielgruppen, Vertreter/-innen staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen	FS: Qualitative Interviews mit PO, EHs, Zielgruppenvertretern und -vertreterinnen/ Fokusgruppen/ partizipative Methoden

Koordination, Kohärenz, Komplementarität

Bewertungskriterien	Indikatoren	Datenquellen	Erhebungsmethoden
Evaluierungsfrage 7: Inwieweit sind die verschiedenen Einsatzformen des Instruments „Vermittlung von EHs“ und anderer Instrumente der Personalentsendung innerhalb von Programmen der GIZ aufeinander abgestimmt?			
EF 7.1: Inwieweit hat eine Ausrichtung der verschiedenen TZ-Instrumente an gemeinsamen Zielen und damit eine interne Harmonisierung innerhalb der GIZ vor Ort stattgefunden?			
BK 7.1.1: Beiträge der EHs zu Wirkungen in Programmen der GIZ	Ausrichtung der einzelnen Personalinstrumente an gemeinsamen Zielen in der Praxis Tatsächlich genutzte horizontale (verschiedene EHs innerhalb von Programmen) und vertikale (EHs und andere Instrumente der Personalentsendung innerhalb von Programmen) Synergien	Strategiedokumente Interviews mit Schlüsselpersonen in BMZ, GIZ, EHs und andere Personalinstrumente innerhalb formal und programmatisch integrierter Vorhaben, Interviews mit Mitarbeitenden der jeweiligen PO, ggf. Ministerialbeamte und -beamtinnen	Dokumentenanalyse Qualitative Interviews

7. Zeitplan der Evaluierung

Formative Phase der Evaluierung	Vorbereitende Arbeiten und Festlegung des Evaluierungsgegenstandes
	03–06/2013 Klärungsgespräche mit BMZ und Träger des ED
	06/2013 Erstes Treffen mit allen Trägern des ED Etablierung einer Referenzgruppe
	06–09/2013 Bilaterale Gespräche mit Trägern des ED zur Erfassung des Instruments
	09/2013 Erstellung der Concept Note
	10/2013 Übermittlung der Concept Note an Referenzgruppe Kommentierung der Concept Note durch Referenzgruppe
	12/2013 Referenzgruppe zur Diskussion der Concept Note
	Erstellung der Wirkungslogik und der TdW
	10/2013 Erstellung trägerspezifischer Wirkungslogiken
	10–11/2013 Bilaterale Treffen mit Trägern des ED zur Validierung der trägerspezifischen Wirkungslogiken
	11–12/2013 Erstellung einer trägerübergreifenden Wirkungslogik und TdW
	01/2014 Bilaterale Gespräche mit Trägern des ED zur Validierung der übergreifenden TdW
	02–03/2014 Erstellung des Inception-Reports
	03/2014 Referenzgruppe zur Diskussion des Inception-Reports

Erhebungsphase

Hauptphase: Datenerhebung

04–05/2014	Entwicklung der Erhebungsinstrumente Logistische Vorbereitung der Pilot-FS Ausschreibung FS
06/2014	Durchführung der Pilot-FS Tansania
07/2014	Nachbereitung der Ergebnisse der Pilot-FS Vorbereitung der FS Vorbereitung der EHB
08–09/2014	Durchführung der FS durch FAKT Durchführung der FS Simbabwe durch DEval
08–11/2014	Aufsetzen des zweistufigen Akquiseprozesses der Befragten für EHB Erstellung des Erhebungsinstrumentes Durchführung der Onlinebefragung von EHBs
10–12/2014	Durchführung der telefonischen Befragung von PO

Hauptphase: Datenanalyse

10–12/2014	Analyse FS-Ergebnisse
11/2014–01/2015	Analyse der EHB-Ergebnisse
12/2014–01/2015	Analyse POB-Ergebnisse
12/2014	Referenzgruppensitzung der Besprechung der Zwischenergebnisse der Evaluierung
01–02/2015	Triangulation der Ergebnisse der einzelnen Analysemethoden
03/2015	Referenzgruppensitzung zur Besprechung der Endergebnisse der Evaluierung

Hauptphase: Erstellung des Evaluierungsberichts

03–05/2015	Erstellung des finalen Entwurfs des Evaluierungsberichts
06/2015	Übermittlung des finalen Entwurfs an Referenzgruppenmitglieder
06–07/2015	Erstellung der Anhänge des Evaluierungsberichts
07/2015	Referenzgruppensitzung zur Besprechung des finalen Entwurfs des Evaluierungsberichts
07–08/2015	Überarbeitung des Evaluierungsberichts Erstellung des Kommentierungsrasters
09–11/2015	Lektorat des Evaluierungsberichts Layout des Evaluierungsberichts

Disseminationsphase: Umsetzung der Evaluierungsergebnisse

Synthesephase

Umsetzungsphase

8. Evaluierungsprozess

Das Zustandekommen der Evaluierung „EHs als Instrument der Personalvermittlung deutscher EZ“ ist auf die Initiative des BMZ zurückzuführen, wurde aber auch von zivilgesellschaftlicher Seite nachgefragt. Das Interesse richtete sich dabei sowohl auf eine prinzipielle Überprüfung der Wirksamkeit des Instruments 50 Jahre nach seinem Beginn als auch insbesondere auf die Veränderungen seit der Fusion in der deutschen staatlichen EZ und der damit verbundenen Übernahme der einstigen DED-EHs in die neu geschaffene GIZ.

Nach einem Bewertungsprozess innerhalb des DEval kam das Institut zu dem Schluss, dass eine Evaluierung von EHs vorzüglich den institutsinternen Auswahlkriterien entsprach – v. a. wegen der Notwendigkeit, eine übergreifende Evaluierung nach so langer Zeit durchzuführen (Deckungsgrad), wegen des strategischen Entscheidungsbedarfs auf Seiten des BMZ und schließlich wegen der politischen Relevanz des Themas angesichts veränderter Rahmenbedingungen. Die anderen Kriterien für die Auswahl von Evaluierungsthemen des DEval (Durchführbarkeit, Effizienz – Wahrscheinlichkeit von politischen und Durchführungsrisiken sowie Innovations- und Lernpotential) konnten ebenfalls positiv beschieden werden, sodass einer Evaluierung des Instruments nichts mehr im Wege stand. Die Themenfindung war ergo durch die Nähe zum Ideengeber (BMZ) geprägt, unterlief in der Folgezeit jedoch eine unabhängige Bewertung durch das DEval. Hier zeigt sich, wie in der Praxis das Spannungsverhältnis zwischen der Unabhängigkeit des Instituts und seiner angestrebten Nutzenorientierung und Relevanz schon bei der Themenfindung angegangen werden kann.²²⁷ Unabhängigkeit kommt nicht durch eine Losgelöstheit von Steuerungs- und Durchführungsfragen in der deutschen EZ zum Ausdruck, sondern durch die kriterienbasierte Auswahl der Themen, die aus der entwicklungspolitischen Praxis stammen.

Der Evaluierungsprozess der vorliegenden Evaluierung lässt sich grob verallgemeinert in vier Phasen unterteilen: eine erste formative Phase zur Erarbeitung der Grundlagen für die Evaluierung, eine anschließende Erhebungs- und Analysephase, eine darauffolgende summative Synthesephase und schließlich eine Umsetzungsphase.

Die formative Phase

Parallel zur Evaluierung befanden sich alle Träger des ED gemeinsam mit dem BMZ in einer Diskussion um die (Neu-)Konzeption des Instruments „EH“. Hier trafen 50 Jahre weitgehend eigenständige Entwicklung des Instruments innerhalb der einzelnen Organisationen auf den Versuch des Ministeriums, eine stärkere Harmonisierung für den Einsatz des Instruments zu erwirken. Erstes Ergebnis dieses Prozesses war das gerade vor Beginn der Evaluierung verabschiedete Leitbild für EHs. Vor diesem Hintergrund standen die Träger des ED nicht unmittelbar hinter einer externen Gesamtevaluierung von EHs, und es bedurfte eines Klärungsprozesses mit allen Stakeholdern, insbesondere was den Evaluierungsgegenstand, den Evaluierungszweck und die zentralen Evaluierungsfragen sowie die potentiell nutzungsrelevanten Ergebnisse anbetraf. Das Interesse und die Unterstützung der Träger des ED konnte in einem gesonderten Workshop geweckt werden. Hierbei war es zentral, dass das DEval-Evaluierungsteam seine Unabhängigkeit von externen Einflussnahmen klarstellte und v. a. nicht als verlängerter Arm des BMZ wahrgenommen wurde. So war die Festlegung auf den zentralen Evaluierungszweck, eine unabhängige kritische Überprüfung der Wirksamkeit des Instruments 50 Jahre nach seiner Einführung, das Ergebnis eines konsensualen Prozesses mit allen Trägerorganisationen und dem BMZ. Neben dieser summativ ausgerichteten Stoßrichtung der Evaluierung sollten gleichzeitig einzelne Zwischenprodukte und -ergebnisse der Evaluierung in den laufenden (Neu-)Konzeptionsprozess einfließen. Damit ergab sich zunächst die anspruchsvolle Konstellation, einerseits formative, begleitende Elemente der Evaluierung ebenso zu berücksichtigen wie andererseits summative, abschließende Bewertungselemente.

Die Heterogenität des Instruments trug auch dazu bei, dass eine genauere Eingrenzung des Evaluierungsgegenstandes erforderlich wurde (Einsatzkonstellationen von EHs). Diese wiederum konnte ebenfalls nur unter Einbindung der Leitungs- und Programmebene der verschiedenen Trägerinstitutionen für den ED und der operativen Steuerungsebene des BMZ erfolgen. Die beteiligten Organisationen konstituierten sich im Anschluss als Referenzgruppe, die gemeinschaftlich eine Festlegung auf den Fokus „Wirksamkeit in Partnerländern“

²²⁶ Näheres dazu in Roxin und Asche (2013).

entschied und eine Konzentration auf die letzten 10–15 Jahre befürwortete. Der Referenzgruppe kam in der Folgezeit die Aufgabe zu, einen kritischen Resonanzboden für den Evaluierungsprozess und etwaige Zwischenergebnisse zu liefern.

Da darüber hinaus keine explizite TdW für das Instrument vorlag, die als Messlatte für die Wirksamkeit von EHs hätte dienen können, musste zusammen mit den Diensten eine Wirkungslogik für EHs rekonstruiert werden. Zunächst ergab sich aus Einzelgesprächen und Workshops mit den jeweiligen Trägern des ED eine je eigene Wirkungslogik. Ultimatives Ergebnis des Erarbeitungsprozesses war schließlich eine übergreifende Wirkungslogik für EHs, die auf gemeinsamen Workshops diskutiert und verabschiedet wurde. Dabei hatten die Träger des ED naturgemäß die Möglichkeit, Einfluss auf die Messlatte von Wirksamkeit auszuüben – das Korrektiv für einen möglichen Bias in der Bewertungsgrundlage war hier, neben dem DEval-Evaluierungsteam und der dort getroffenen Entscheidung überhaupt einen theoriebasierten Ansatz zu wählen, die Vielzahl der Stakeholder und das je eigene Interesse an einer realistischen Bestandsaufnahme nach mehr als 50 Jahren. Außerdem diente eine Pilot-FS zur zusätzlichen Validierung der Wirkungslogik und der Wirkungsannahmen, sodass auch wissenschaftlichen Ansprüchen Genüge getan wurde.

Durch die partizipative Erstellung der allgemeinen Wirkungslogik, aber auch der individuellen Wirkungslogiken für die einzelnen Träger konnten zwei Ziele erreicht werden. Erstens wurde eine notwendige Grundlage zur Überprüfung der Wirksamkeit geschaffen; und zweitens erhöhte sich die Ownership bei den Trägern des ED für die Evaluierung. Letzteres war v. a. deshalb der Fall, weil die Zwischenprodukte der einzelnen Wirkungslogiken bereits von den jeweiligen Diensten genutzt werden konnten und so ein Teil des formativen Charakters der Evaluierung eingelöst werden konnte. Aber auch schon das konzentrierte gemeinsame Nachdenken über EHs und mögliche Wirkungen in Partnerländern setzte eine stimulierende Lernatmosphäre frei – sowohl bei den Stakeholdern als auch beim Evaluierungsteam.

Die Ownership für die Evaluierung trug in nicht unerheblichem Maße in der Folge dazu bei, dass die Unterstützung der einzelnen Dienste bei der erheblichen Datenaufbereitungsleistung

für das Instrument sowie der zeitintensiven Vorbereitung der einzelnen Erhebungsmethoden durchgehend vorhanden war. Auch in der empirischen Phase zeigte sich mithin die Diversität des Instruments und seiner Dokumentation in den einzelnen Organisationen (vgl. Anhang Portfolioanalyse) und teilweise auch die Abhängigkeit des DEval-Teams von den Trägern des ED im Hinblick darauf, aussagekräftige Daten zu erhalten. Gelingen ist das Vorgehen z. B. mit Blick auf die kriterienbasierte Fallauswahl für die FS oder die Binnendifferenzierung des Instruments (vgl. Glossar: „Einsatzkonstellationen“), misslungen ist es etwa im Hinblick auf einen angedachten Vergleich zwischen EHs und den Auslandsmitarbeitern sowie Auslandsmitarbeiterinnen innerhalb der GIZ für die Portfolioanalyse.

Die Erhebungsphase

Nach der im Hinblick auf die Referenzgruppe sehr partizipativen Anfangsphase inklusive der Vorbereitung der einzelnen Erhebungsmethoden der Evaluierung stellte der Bruch zur Erhebungs- und Analysephase eine große Herausforderung dar. Während zuvor v. a. die Stakeholder der Referenzgruppe im Evaluierungsprozess sozusagen mitgenommen werden mussten, verlagerte sich der Schwerpunkt nun auf die Repräsentanten der Trägerinstitutionen vor Ort, die EHs und die PO sowie die Endbegünstigten.

Ein besonderes Problem für die vorliegende Evaluierung war es, dem partizipativen Anspruch im Feld gerecht zu werden. Während dieser Anspruch im Hinblick auf die Programmverantwortlichen und Leitungsebenen der Trägerorganisationen relativ leicht eingelöst werden konnte, war es v. a. auf der lokalen Tätigkeitsebene von EHs deutlich schwieriger. Das Evaluierungsteam betrieb deshalb vor Ort ein dezidiertes Erwartungsmanagement und nahm sich bewusst viel Zeit für die Klärung des Evaluierungskontexts und der Evaluierungsziele. Hier kann davon ausgegangen werden, dass zumindest auf Ebene der Programmverantwortlichen, der EHs und der PO-Mitarbeitenden ein so großes Verständnis geweckt werden konnte, dass das DEval-Team insgesamt auf große Unterstützung traf – selbst wenn die Evaluierung ohne unmittelbare Konsequenzen und Lernschleifen für die lokalen Akteure blieb. Eine deutlich problematischere Situation stellte das Verständnis der Endbegünstigten dar. Hier blieb die

Evaluierung naturgemäß hinter ihrem partizipativen Anspruch zurück – selbst wenn methodisch eine Reihe partizipativer Elemente genutzt wurde; diese dienten aber ausschließlich der Datengewinnung.

Ein Versuch, dem Problem der hohen Abstraktionsebene von Instrumentenevaluierungen Rechnung zu tragen, ist es, den Endbericht allen beteiligten Akteuren zukommen zu lassen. Im Ergebnis wird aber auch dadurch vermutlich lediglich die Ebene der EHs und der PO-Leitungen erreicht werden. Eine tatsächliche Einbindung von Endbegünstigten, jenseits partizipativer Erhebungsmethoden vor Ort, in hoch aggregierten Evaluierungen wie der vorliegenden wird damit jedoch nicht erreicht. Falls dies in Zukunft im Rahmen von DEval-Evaluierungen überhaupt möglich sein sollte, müsste es als eigenes Evaluierungsziel ausgelobt werden.²²⁸

Die Synthesephase

In der Synthesephase kam der summative und unabhängige Charakter der Evaluierung verstärkt zum Vorschein. Angesichts der langen Zeit ohne Wirkungserfassung und der zwischenzeitlich signifikanten Entwicklung des Instruments – grob gesagt von einem Freiwilligendienst zu einem professionalisierten Freiwilligendienst (vgl. Glossar: „Professionalisierung“), bei gleichzeitigen impliziten oder zumindest dezentralen Lernschleifen in den einzelnen Trägerinstitutionen – musste der Charakter des „Lernens aus Evaluierungen“ gerade zum Ende immer wieder betont werden. Außerdem bedurfte es eines hohen kommunikativen Aufwands, um zu verdeutlichen, dass das Evaluierungsteam nach wie vor auf einen gegenseitigen Lernprozess ausgerichtet war, der jedoch seine natürliche Grenze dort erreichte, wo feststehende Ergebnisse nicht mehr zur Disposition stehen konnten, sondern es darum ging, etwaige Fehlschlüsse aufzudecken oder alternative Interpretationen zu diskutieren.

Ein organischerer Übergang von der partizipativen zur summativen Phase wäre mithilfe zusätzlicher Workshops zur Ergebnisaufarbeitung gefördert worden. Angesichts der engen Zeitvorgaben für den Abschluss der Evaluierung war dies jedoch nicht möglich. Außerdem bewegte sich die Evaluierung mit insgesamt fünf vollständigen Referenzgruppentreffen

ohnein schon am oberen Ende des Zumutbaren für Vertreterinnen und Vertreter der Leitungsebene der Trägerorganisationen. In der Konsequenz reichten jedenfalls die zwei veranstalteten Referenzgruppentreffen zu a) den ersten vorläufigen Ergebnissen und b) den abschließenden Ergebnissen nicht aus, um dem partizipativen Grundcharakter der Evaluierung durchgehend gerecht zu werden.

Ob eine verstärkte Einbindung der Stakeholder in der summarischen Phase eine grundsätzliche Hinterfragung eigener Vorstellungen zum Instrument angestoßen hätte, bleibt vor diesem Hintergrund offen. Klar ist jedoch, dass die Unabhängigkeit des DEval-Evaluierungsteams, die in der freien Methodenwahl, der unabhängigen Analyse und den unabhängigen Schlussfolgerungen sowie in der Transparenz und der intersubjektiven Überprüfbarkeit von Quellen und Resultaten zum Ausdruck kommt, in einem Spannungsverhältnis zu den partizipativen Elementen der Evaluierung steht.

Gleichzeitig wurde verschiedenen Stakeholdern der Referenzgruppe während der Diskussionen zu den Ergebnissen das erste Mal vollständig klar, dass die Erwartungen an einen trägerspezifischen Ergebnisteil (bis auf einzelne derartige Elemente bei der GIZ im Rahmen der Ergebnisse zu den in die staatliche bilaterale EZ integrierten EHs) im Rahmen einer Instrumentenevaluierung überhöht waren – trotz einer durchgehenden Kommunikation in diese Richtung vonseiten des DEval-Teams. Um einer darin begründeten Ernüchterung der Referenzgruppenmitglieder entgegenzuwirken, führte und führt das DEval-Team bei allen Trägern des ED eigene, auf den jeweiligen Träger zugeschnittene Präsentationen und Diskussionsrunden durch.

Die Umsetzungsphase

Die Umsetzungsphase der Empfehlungen im Hinblick auf die EHs in der staatlichen bilateralen EZ begann aus Gründen der politischen Verwertbarkeit und wegen des dringenden Interesses einzelner Stakeholder bereits während der Synthesephase. So wurden die vorläufigen Ergebnisse auf operativer Ebene in der GIZ vorbesprochen und zur Zeit der Fertigstellung des finalen Entwurfs des Berichts in den operativen Jour fixe der GIZ eingebracht. In dieser Phase gehen die

²²⁷ Interessanterweise bestehen in der Evaluierungsforschung zu participatory evaluation ebenfalls nur Hinweise für partizipative Evaluierungen auf Projektebene und nicht auf der Ebene von Instrumenten oder Strategien. Das ist eine Lücke, die offenkundig auch vom DEval nur schwer geschlossen werden kann.

Einwirkungsmöglichkeiten des DEval-Teams nicht mehr über nachgefragte punktuelle Begleitprozesse hinaus, da die eigentliche Umsetzung selbstverständlich den Stakeholdern obliegt.

Die weitere konkrete Umsetzungsplanung des BMZ und der einzelnen Träger des ED wird zeigen, inwiefern es über den partizipativen Prozess gelungen ist, auch bisweilen kritische Ergebnisse in den praktischen Politikprozess einzuspeisen und damit die letzte zentrale Leistung der Evaluierung zu erbringen.

Insgesamt zeigt sich am Beispiel der EH-Evaluierung exemplarisch der Unterschied zu einer rein wissenschaftlichen Themensetzung und Prozessgestaltung.²²⁹ Bei beidem hat die vorliegende Evaluierung bewusst die Nähe zu den Stakeholdern gesucht. Unabhängigkeit zeigt sich in einem

solchen Prozess v. a. in der Methodenwahl, der Analyse und der Ergebnisaufbereitung. Die Fallstricke einer Beeinflussung der Ergebnisfindung zu umschiffen und gleichzeitig einen inklusiven Evaluierungsprozess zu gestalten, setzt nicht nur die Bewusstwerdung der möglichen Einflussnahmen aufseiten des Evaluierungsteams voraus, sondern auch die Anerkennung des Wertes des Lernens aus unabhängigen Evaluierungen auf allen Seiten der Stakeholder in der Referenzgruppe (welche reiterativ wiederum durch den inklusiven Prozess gestärkt wird). Neben der erhöhten Praxisrelevanz im Vergleich zu vielen wissenschaftlichen Studien erlaubt eine solche Vorgehensweise gleichzeitig eine bessere Bearbeitung des Gegenstandes, weil der Informationszugang erleichtert ist und eine ständige Anpassung während des Untersuchungsprozesses an Veränderungen ermöglicht wird.

²²⁸ Auch wenn durchaus diskutabel ist, wie frei wissenschaftliche Themenfindung abläuft – nicht nur in der angewandten Forschung.

9. Mitwirkende

Zusammensetzung des EH-Evaluierungsteams

Kernteam	
Helge Roxin	Senior Evaluator und Co-Teamleiter
Dr. Thomas Schwedersky	Senior Evaluator und Co-Teamleiter
Dr. Jan Tobias Polak	Evaluator
Kirsten Vorwerk	Evaluatorin
Felix Gaisbauer	Evaluator/Onlinebefragung
Caroline Orth	Projektadministratorin

Mitwirkende	Funktion und Aufgabengebiet
Prof. Dr. Heribert Weiland	Fachberater
Prof. Dr. Frank Bliss	Fachberater
Bernward Causemann	Methodenberater
Dr. Nadja El Benni	DEval-interner Review
Alexander Kocks	DEval-interner Review
Anna Meleiya Mbise	Evaluatorin/FS Tansania
Richard Shaba	Evaluator/FS Tansania
Tsitsi Maradze	Evaluatorin/FS Simbabwe
Bethule Nyamambi	Evaluatorin/FS Simbabwe
Gesa Grundmann	Gutachterin/Einsatz von vergleichbaren Personalinstrumenten in anderen Ländern
Sabine Hoster	Interviewerin/POB
Thomas Rebohle	Leiter des FAKT-Teams und internationaler Senior Evaluator/FS Bolivien
Jorge Krekeler	Nationaler Senior Evaluator/FS Bolivien
Moisés Bellota Murillo	Nationaler Evaluator/FS Bolivien
Manuel Rast	Internationaler Senior Evaluator/FS Kambodscha
Samnang Chum	Nationaler Senior Evaluator/FS Kambodscha
Tan Sovanthyda	Nationaler Evaluator/FS Kambodscha
Astrid Schmidt	Hilfskraft/FS Kambodscha
Wolfgang Michael Weinmann	Internationaler Senior Evaluator/FS Nicaragua
Dr. Michael Förch	Nationaler Senior Evaluator/FS Nicaragua
Jeanett Antonia Velásquez Corrales	Nationale Evaluatorin/FS Nicaragua
Anja Mallat	Hilfskraft
Vera Schwarzenberg	Hilfskraft
Miriam Nikitka	Praktikantin
Viviane Raub	Praktikantin



LITERATUR

Literatur

AAPOR, American Association for Public Opinion Research (Hg.) (2011), *Standard definitions. Final dispositions of case codes and outcome rates for surveys. Revised 2011.*, AAPOR, o.O.

Akaike, H. (1987), „Factor analysis and AIC“, *Psychometrika*, Jg. 52, S. 317-332.

AKLHÜ (2006), *Fachkräfte in der personellen Entwicklungszusammenarbeit. Freiwillige in internationalen Freiwilligendiensten. Statistische Übersicht zu Personalvermittlungen 2005*, AKLHÜ, Bonn.

AKLHÜ (2007), *Fachkräfte in der personellen Entwicklungszusammenarbeit. Freiwillige in internationalen Freiwilligendiensten. Statistische Übersicht zu Personalvermittlungen 2006*, AKLHÜ, Bonn.

AKLHÜ (2008), *Fachkräfte in der personellen Entwicklungszusammenarbeit. Freiwillige in internationalen Freiwilligendiensten. Statistische Übersicht zu Personalvermittlungen 2007*, AKLHÜ, Bonn.

AKLHÜ (2009), *Fachkräfte in der personellen Entwicklungszusammenarbeit. Freiwillige in internationalen Freiwilligendiensten. Statistische Übersicht zu Personalvermittlungen 2008*, AKLHÜ, Bonn.

AKLHÜ (2010), *Fachkräfte in der personellen Entwicklungszusammenarbeit. Statistische Übersicht zu Personalvermittlungen 2009*, AKLHÜ, Bonn.

AKLHÜ (2011), *Fachkräfte in der Entwicklungszusammenarbeit 2010. Statistische Übersicht zu Personalvermittlungen 2010*, AKLHÜ, Bonn.

AKLHÜ (2012), *Entwicklungshelfer-Gesetz*, AKLHÜ, Bonn.

AKLHÜ (2013a), *Fachkräfte in der Entwicklungszusammenarbeit 2011. Statistische Übersicht zu Personalvermittlungen 2011*, AKLHÜ, Bonn.

AKLHÜ (2013b), *Fachkräfte in der Entwicklungszusammenarbeit 2012. Statistische Übersicht zu Personalvermittlungen 2012*, AKLHÜ, Bonn.

AKLHÜ (2014), *Fachkräfte in der Entwicklungszusammenarbeit 2013. Statistische Übersicht zu Personalvermittlung 2013*, AKLHÜ, Bonn.

Arbeitskreis „Evaluation von Entwicklungspolitik“ DeGEval (2010), *Verfahren der Wirkungsanalyse. Ein Handbuch für die entwicklungspolitische Praxis*, Freiburger Beiträge zu Entwicklung und Politik 36.

Astbury, B. und F. L. Leeuw (2010), „Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation“, *American Journal of Evaluation*, Jg. 31, Nr. 3, S. 363-381.

Baron, R. M. und D. A. Kenny (1986), „The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations“, *Journal of Personality and Social Psychology*, Jg. 51, Nr. 6, S. 1173-1182.

Beach, D. und R. B. Pedersen (2013), *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*, University of Michigan Press, Michigan.

Blome, C. und E. Priller (2013), *Entwicklungspolitisches bürgerschaftliches Engagement. Ein Beitrag zur Schärfung der Definition.*, Discussion Paper SP V 2013-305, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, o.O.

Brinkman, I. und A.-L. Hoek (2005), *Bricks, mortar and capacity building 1965-2005. 40 years of SNV Netherlands Development Organisation.*

Bundesministerium der Justiz (1969), *Entwicklungshelfer-Gesetz*, Bonn.

Büschel, H. (2010), *Geschichte der Entwicklungspolitik*, Version 1.0, Docupedia-Zeitgeschichte, URL http://docupedia.de/zg/Geschichte_der_Entwicklungspolitik?oldid=84614, letzter Zugriff 11.02.2010.

- Chen, H. T. (2015)**, *Practical Program Evaluation: Theory-Driven Evaluation and the Integrated Evaluation Perspective*, Sage, Thousand Oaks.
- Coleman, J. S. (1991)**, *Grundlagen der Sozialtheorie: Handlungen und Handlungssysteme*, Oldenbourg Verlag, München.
- DED-Freundeskreis (2013)**, *Anzeige des DED-Freundeskreises zum 50. Gründungstag des DED vom 24.06.2013*, URL <http://www.ded-freundeskreis.de/anzeigen-zum-50.html>, letzter Zugriff 21.04.2015.
- DED (2002)**, *Unterhalts-Richtlinien*, Deutscher Entwicklungsdienst Gemeinnützige Gesellschaft mbH, Referat Z 20, Bonn.
- DED (2009)**, *DED-Handbuch. Orientierungsrahmen Beratung*, Bonn.
- Detscher, M. (2014)**, „Interaktionen bewusst fördern. Ein Modell der AGEH hilft Fachkräften Veränderungsprozesse aktiv zu gestalten“, *Contacts - Das AGEH-Magazin*, 1/2014, S. 18-20.
- Dillman, D. A., J. D. Smyth und L. M. Christian (2009)**, *Internet, mail, and mixed-mode surveys. The tailored design method.*, John Wiley & Sons, Hoboken, NJ.
- Donaldson, S. I. und M. W. Lipsey (2007)**, „Roles for Theory in Contemporary Evaluation Practice: Developing Practical Knowledge“, in Shaw, I. F., J. C. Greene und M. M. Mark (Hgg.), *The Sage Handbook of Evaluation*. Sage, London.
- Doreian, P. (2001)**, „Causality in Social Network Analysis“, *Sociological Methods & Research*, Jg. 30, Nr. 1, S. 81-114.
- Dünki, M. (1987)**, *Ins Feld, in die Freiheit gezogen? Gespräche mit Entwicklungshelfern*, Eckstein-Studien, Limmat Verlag, Zürich.
- Earl, S., F. Carden und T. Smutylo (2001)**, *Outcome Mapping: Building Learning and Reflection into Development Programs*, International Development Research Centre, Canada.
- ECDPM (2007)**, *Evaluation of the HORIZONT3000 TA Personnel Programme. Final Report*, ECDPM, Maastricht.
- EED (2010)**, *Wie wirkt personelle Förderung? Was wir aus Evaluationen erfahren*, Analyse, EED, Bonn.
- Erbischof Zollitsch (2013)**, „Vertrauen ist die Grundwährung des menschlichen Zusammenlebens“, Europa-Rede URL: <http://www.zenit.org/de/articles/vertrauen-ist-die-grundwaehrung-des-menschlichen-zusammenlebens>, letzter Zugriff 30.04.2015.
- FK Norway Fredskorpset (2013)**, *Annual Report 2013*, FK Norway, Oslo.
- Flick, U. (2011)**, *Triangulation. Eine Einführung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften GmbH, Wiesbaden.
- Funnell, S. C. und P. J. Rogers (2011)**, *Purposeful Program Theory*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Gensicke, T. und S. Geiss (2010)**, *Hauptbericht des Freiwilligen surveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 - 2004 - 2009*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, o.O.
- George, A. L. und A. Bennett (2005)**, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, Cambridge, MA.
- GIZ (2013a)**, „50 Jahre Entwicklungsdienst“, *Nah dran. Aus der Arbeit des GIZ-Entwicklungsdienstes*, Jg. 02/2013, S. 11-32.
- GIZ (2013b)**, *Jahresbericht Entwicklungshelfer/innen 2013*, GIZ, Bonn.
- GIZ (Hg.) (2013c)**, *Tracer-Study zum gesellschaftlichen Engagement zurückgekehrter Entwicklungshelfer/innen. Abschlussbericht für die Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, Umfragezentrum Bonn, Bonn.
- GIZ (2013d)**, „Vertragswesen und Leistungen der GIZ für EH“, *Inhouse Präsentation*, GIZ, Bonn.

- GIZ (2014)**, *Instrumentenmonitoring 2010-2014*, Internes Arbeitsdokument der GIZ, Bonn.
- Goertz, G. und J. Mahoney (2012)**, *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*, Princeton University Press.
- Grundmann, G., N. Demel, E. Prediger, H. Sterly, A. Tschabo und L. Verbeek (2005)**, *Wirkungen im Fokus. Konzeptionelle und methodische Ansätze zur Wirkungsorientierung des Deutschen Entwicklungsdienstes im Kontext von Armutsminderung und Konflikttransformation* Schriftenreihe des Seminars für Ländliche Entwicklung, SLE Berlin.
- Haase, I. (1996)**, *Zwischen Lenkung und Selbstbestimmung: Geschichte und Gegenwart des Deutschen Entwicklungsdienstes*, Dietrich Reimer Verlag, Berlin.
- Hayes, A. und L. Cai (2007)**, „Using heteroskedasticity-consistent standard error estimators in OLS regression: An introduction and software implementation“, *Behavior Research Methods*, 2007, Vol.39(4), pp.709-722, S. 709.
- Hayes, A. F. (2013)**, *Introduction to Mediation, Moderation, and Conditional Process Analysis. A Regression-Based Approach*, Guilford Publications, New York.
- Hedström, P. und R. Swedberg (Hgg.) (1998)**, *Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hedström, P. und P. Ylikoski (2010)**, „Causal Mechanisms in the Social Sciences“, *Annual Review of Sociology*, Jg. 36, Nr. 1, S. 49-67.
- Heidtmann, D. (1994)**, *Die personelle Entwicklungszusammenarbeit der Kirchen. Kirchliche Entwicklungskonzepte und ihre Umsetzung durch AGEH, DÜ und CFI*, Europäische Hochschulschriften, Band 260, P. Lang, Frankfurt am Main/New York.
- Hein, B. (2006)**, *Die Westdeutschen und die Dritte Welt: Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959-1974*, R. Oldenbourg.
- Imai, K., L. Keele und D. Tingley (2010)**, „A general approach to causal mediation analysis“, *Psychological Methods*, Jg. 15, Nr. 4, S. 309-334.
- Imai, K., L. Keele, D. Tingley und T. Yamamoto (2011)**, „Unpacking the Black Box of Causality: Learning about Causal Mechanisms from Experimental and Observational Studies“, *American Political Science Review*, Jg. 105, Nr. 4, S. 765-789.
- Jahn, D. (2006)**, *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*, VS-Verlag, Wiesbaden.
- Jose, P. E. (2013)**, *Doing Statistical Mediation and Moderation*, The Guilford Press, New York/London.
- Kempf, W. (2008)**, *Forschungsmethoden der Psychologie. Zwischen naturwissenschaftlichem Experiment und sozialwissenschaftlicher Hermeneutik.*, Irena Regener, Berlin.
- Koch, J. und C. Widmaier (2006)**, *Untersuchung zur beruflichen und sozialen Reintegration ehemaliger Entwicklungshelfer und Entwicklungshelferinnen*, Arbeitsgemeinschaft der Entwicklungsdienste (AGdD), Berlin/Bonn.
- Krimmer, H. (2013)**, *Freiwilligensurvey 2009: Bereichsauswertung „Entwicklungspolitisches Engagement“*, Zivilgesellschaft in Zahlen (zivil), o.O.
- Kürschner-Pelkmann, F. (2000)**, „Diese Arbeit ist etwas ganz besonderes“. Langjährige Beschäftigte bei Dienste in Übersee“, *der überblick*, Jg. 3.
- Kürschner-Pelkmann, F. und C. Dehn (2000)**, „Produktive Fremdheit und der Reiz der Arbeit mit Menschen. 40 Jahre Dienste in Übersee“, *der überblick*, Jg. 03/2000, URL: <http://www.der-ueberblick.de/ueberblick.archiv/one.ueberblick.article/ueberblickfd6d.html?entry=page.200003.114>, letzter Zugriff 21.4.2015.
- Linzer, D. A. und J. B. Lewis (2011)**, „polCA: An R package for polytomous variable Latent Class Analysis“, *Journal of Statistical Software*, Jg. 42, Nr. 10, S. 1-29.

- Linzer, D. A. und J. B. Lewis (2014)**, *poLCA: Polytomous variable Latent Class Analysis*. R package version 1.4.1, <http://dlinzer.github.com/poLCA>.
- Luhmann, N. (2000)**, *Vertrauen: Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Lucius & Lucius, Stuttgart.
- Mahoney, J. (2001)**, „Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method“, *Sociological Forum*, Jg. 16, Nr. 3, S. 575-593.
- Mahoney, J. (2003)**, *Tentative answers to questions about causal mechanisms.*, <http://ciece.com.ar/ciece/wp-content/uploads/Mahoney-James-Tentative-Answers-to-Questions-about-Causal-Mechanisms.pdf>, letzter Zugriff 1.7.2015.
- McCutcheon, A. L. (1987)**, *Latent Class Analysis*, Sage, Newbury Park, CA.
- Messner, D. (2013)**, „Ein Gesellschaftsvertrag für Weltbürger: Der weltweite personelle Austausch zwischen Gesellschaften als zukunftszenario - ein Gespräch mit Dirk Messner, DIE“, *Weltsichten - Dossier*.
- Molitor, C. (2012)**, „Vom Macher zum Berater. Über den Wandel des Berufsprofils EntwicklungshelferIn“, *Contacts - Das AGEH-Magazin*, Jg. 2/2012, URL: http://www.ageh.de/fileadmin/pdf/contacts/con_2_12/AGEH_Macher_Berater_Molitor.pdf, letzter Zugriff 28.4.2015.
- Nikitka, M. (2014)**, „Der Wandel des Entwicklungshelfers“, *Unveröffentlichte Master-Arbeit*, Goethe-Universität Frankfurt, Frankfurt.
- OECD (2005)**, *DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit Deutschland*. Entwicklungsausschuss, OECD, Paris.
- Paffenholz, T., D. Fino, O. Jütersonke, S. Reimann und J. Krause (2011)**, *Der Zivile Friedensdienst. Synthesebericht, Band I: Hauptbericht*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- Patton, M. Q. (2008)**, *Utilization-Focused Evaluation*, SAGE Publications, Saint Paul, MN.
- Pawson, R. und N. Tilley (1997)**, *Realistic Evaluation*, SAGE Publications Ltd, London.
- Preacher, K. J. und A. F. Hayes (2008)**, „Asymptotic and resampling strategies for assessing and comparing indirect effects in multiple mediator models“, *Behavior Research Methods*, Jg. 40, Nr. 3, S. 879-891.
- Putnam, R. D., R. Leonardi und R. Y. Nanetti (1994)**, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- R Core Team (2014)**, *R: A language and environment for statistical computing.*, <http://www.R-project.org/> (Hg.), Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria.
- Rauch, T. (2006)**, *Die Rolle des DED im Rahmen des Mehr-Ebenen-Ansatzes der deutschen EZ. Von der Personalentsendeorganisation hin zum Kompetenzzentrum für lokale Entwicklung. Mit Fallbeispielen aus Mali und Malawi*, Deutscher Entwicklungsdienst (DED), Bonn.
- Rauch, T. (2009)**, *Entwicklungspolitik: Theorien, Strategien, Instrumente*, Westermann Verlag, Braunschweig.
- Rostow, W. W. (1991)**, *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Roxin, H. und H. Asche (2013)**, „Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)“, *Zeitschrift für Evaluation*, Jg. 12, Nr. 2, S. 297-304.
- Schäfers, M. (2014)**, „Weiße Einkünfte in Schwarzafrika“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/entwicklungshelfer-lebten-steuerfrei-weise-einkuenfte-in-schwarzafrika-12839011.html>, letzter Zugriff 21.04.2015.

Schneider, C. Q. und C. Wagemann (2007), *Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und jene, die es werden wollen*, Verlag Barbara Budrich, Opladen/Farmington Hills.

Schwedersky, T., M. Noltze und F. Gaisbauer (2014a), *30 Jahre ruandisch-deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Gesundheitswesen*, Band I: Evaluierungsbericht, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Schwedersky, T., M. Noltze und F. Gaisbauer (2014b), *Thirty Years of Rwandan-German Development Cooperation in the Health Sector*, Volume II: Annexes, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.

Stahl, J. (2010), „Beratung planen: Entwicklungshelfer/innen in unterschiedlichen Beraterrollen“, URL: <https://www.giz.de/Entwicklungsdienst/de/html/2525.html>, letzter Zugriff 28.03.2015.

Stern, E., N. Stame, J. Mayne, K. Forss, R. Davies und B. Befani (2012), *Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluations. Report of a Study Commissioned by the Department for International Development*, DFID, London.

Tocqueville, A. d. (1986), *Über die Demokratie in Amerika*, Reclam.

Urban, D. und J. Mayerl (2011), *Regressionsanalyse: Theorie, Technik und Anwendung* VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

VEHEMENT (1990), „Erfahrungen, Kommentare, Informationen“, *VEHEMENT (Vereinigung ehemaliger Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer)*, Nr. 4.

Vehrenberg, M. (2012), „Aktuelle Herausforderungen im Zivilen Friedensdienst. Erfahrungen aus der Praxis gewaltfreier Konfliktbearbeitung“, *Amosinternational*, Jg. 6, Nr. 2, S. 11-18.

Wasiek, C. (1999), „Personelle Entwicklungszusammenarbeit im Wandel“, in AGEH (Hg.) *Perspektive Mensch. Dokumentation der Jubiläumsfachtagung 40 Jahre AGEH vom 2. bis 4. Dezember 1999 in Bad Honnef*.

Weber, M. (1995), *Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis*, Wissenschaftlicher Verlag, Schutterwald/Baden.

Westphal, H. (1988), „Wie es dazu kam: Lernen und Helfen“, in Erl, W. und H.-D. Pallmann (Hgg.), *Betrifft: Zusammenarbeit: 25 Jahre Deutscher Entwicklungsdienst*. Dietrich Reimer Verlag, Berlin.

Wilson-Grau, R. und H. Britt (2012), *Outcome Harvesting*, Ford Foundation.

Winter, A. (2011), „Zielgruppennähe - ein wichtiges Pfund der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, *giz Brief. Aus der Arbeit des Entwicklungsdienstes*, 01/2011, S. 8-10.

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Deutschland

Tel: +49 228 24 99 29-0
Fax: +49 228 24 99 29-904
Mail: info@DEval.org
www.DEval.org



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGsinstitut
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT
