

INTEGRATION DER INSTRUMENTE DER TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT

2016



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGSI
NSTITUT
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

Die institutionelle Komplexität des deutschen Systems der Entwicklungszusammenarbeit wurde in der Vergangenheit als Hindernis für einen wirksameren und effizienteren deutschen Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in den Partnerländern angesehen. Zudem war die heterogene Institutionenlandschaft mit ihren differenzierten Angeboten auch für die Partner in Entwicklungsländern häufig nur schwer zu verstehen. Auf staatlicher Seite gab es in der Technischen Zusammenarbeit neben anderen die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), den Deutschen Entwicklungsdienst (DED) und die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) sowie die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für die Finanzielle Zusammenarbeit.

Auf Beschluss der Bundesregierung wurden zum Jahresbeginn 2011 die GTZ, der DED und InWEnt zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) verschmolzen.

Die Evaluierung untersucht, inwieweit die Integration der verschiedenen Instrumente der Technischen Zusammenarbeit in der GIZ erfolgreich vorangeschritten ist und in welcher Hinsicht weitere Anstrengungen zur Integration notwendig sind. Die Evaluierung beruht auf ca. 250 Interviews mit Fachleuten im In- und Ausland, acht Länderfallstudien in Afrika, Asien und Lateinamerika sowie drei breit angelegten Online-Befragungen (i) aller aktiven Auftragsverantwortlichen der GIZ, (ii) aller Entwicklungshelfenden der GIZ sowie (iii) aller Integrierten Fachkräfte des Centrums für internationale Migration und Entwicklung (CIM) mit zusammen ca. 1500 Befragten.

INTEGRATION DER INSTRUMENTE DER TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT

2016

Impressum

Herausgeber

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

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0
E-Mail: info@DEval.org
www.DEval.org

Verfasst von

Lutz Meyer
Stefan Oltsch
Simon Freund
Dr. Jan Tobias Polak

Verantwortlich

Prof. Dr. Jörg Faust (bis 31.08.2015)
Dr. Stefan Leiderer (ab 01.09.2015)

Gestaltung

MedienMélange: Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Lektorat

Marcus Klein, PhD

Bildnachweis

shutterstock.com: goku4501 (Titel), Yang Zhen Siang (Kap. 1),
NEstudio (Kap. 2), Lemau Studio (Kap. 3), stockphoto mania
(Kap. 4), Picsfive (Kap. 6), photocase.de: fisheye (Kap. 5),
Mister Vertilger (Anhang), marqs (Kap. 8), photothek.net:
Thomas Imo (Kap. 7), 123rf.com: connelldesign (Kap. 9)

Bibliografische Angabe

Meyer, L., S. Freund, S. Oltsch und J.T. Polak (2016), *Integration
der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit*, Deutsches
Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
(DEval), Bonn.

Druck

Bonifatius,
Paderborn



© Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), September 2016

ISBN 978-3-96126-045-4 (gebundene Ausgabe)
ISBN 978-3-96126-046-1 (PDF)

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 Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) findet sich unter:
www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html

Danksagung

Die Evaluierung der Instrumentenintegration in der Technischen Zusammenarbeit beinhaltete die Zusammenarbeit mit zwei großen Stakeholdern: dem BMZ und der GIZ. Ohne ihre Unterstützung wäre die Evaluierung so nicht möglich gewesen. Zu Dank verpflichtet sind wir vor allem den BMZ-Referaten 104 (besonders Gundula Weitz-Huthmann, Peter Köchling, Hanna Ilge und Stephanie Megies) und 105 (namentlich Michaela Zintl und Dr. Frank Schwarzbeck), einer Vielzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fach- und Regionalreferate sowie den WZ-Referentinnen und -Referenten an den Botschaften unserer Fallstudienländer.

Gerade die aufwendigen Feldaufenthalte wurden sehr erleichtert durch die hilfreiche Unterstützung der jeweiligen Botschaften und der Landesbüros der GIZ. In der GIZ gilt unser besonderer Dank daher stellvertretend für viele Kolleginnen und Kollegen Dorothea Giesen-Thole und Birgit Krekeler.

Viele Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer, Integrierte Fachkräfte sowie Mitarbeitende der GIZ und deren Partnerorganisationen standen uns in Deutschland sowie vor Ort für Gespräche zur Verfügung und lieferten uns wertvolle Informationen. Gleiches gilt für eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher und staatlicher Akteure in den Fallstudienländern. Herzlichen Dank dafür!

Unser besonderer Dank gilt zudem allen Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern, Integrierten Fachkräften und Auftragsverantwortlichen der GIZ, die sich an den Online-Befragungen beteiligt haben. Durch ihr großes Engagement bei der Beantwortung unserer Fragen konnten die für die Evaluierung zentralen Aspekte erfolgreich bearbeitet werden.

Weiterhin möchten wir uns für die wertvolle Unterstützung bei unseren Kolleginnen und Kollegen des DEval bedanken. Neben der tatkräftigen Förderung durch die Institutsleitung (Prof. Dr. Jörg Faust) gebührt unser Dank unserem Abteilungsleiter Dr. Stefan Leiderer, der das Team zu Beginn auch als Gutachter unterstützte, sowie dem Kompetenzzentrum Methoden (v. a. Dr. Nadja El Benni und Alexander Kocks). Insbesondere danken wir Anina Geisler und Arne Hennig für die Unterstützung bei der Aufbereitung und statistischen Analyse der Daten aus den Online-Befragungen.

Außerdem bedanken wir uns recht herzlich bei unseren externen Peer Reviewern Volker Hauck und Prof. Harald Fuhr für wertvollen Input und konstruktiv-kritische Diskussionen in den verschiedenen Phasen der Evaluierung.

Ein herzliches Dankeschön geht schließlich an unsere Projektadministratorin Kristen Schubert, die uns organisatorisch und inhaltlich hochgradig engagiert und kompetent unterstützt hat.

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund, Ziel und Gesamteinschätzung der Evaluierung

Im Rahmen der Strukturreform der Technischen Zusammenarbeit (TZ) wurden mit Wirkung vom Januar 2011 die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) und die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) fusioniert. Hierdurch entstand eine Durchführungsorganisation (DO) der deutschen TZ, die die Kompetenzen und langjährigen Erfahrungen der drei Vorgängerorganisationen bündelt und das Repertoire der zahlreichen Instrumente der TZ unter einem Dach zusammenführt, um sie integriert – also in Vorhaben¹ auf gemeinsame Ziele ausgerichtet – einzusetzen. Dadurch sollen unter anderem die Effektivität und die Effizienz der Durchführungsstruktur der TZ erhöht und die politische Gestaltungsfähigkeit der Bundesregierung gestärkt werden. Vor diesem Hintergrund hat die DEval-Evaluierung der *Integration der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit* vier Jahre nach der Reform die Umsetzung der Instrumentenintegration und das Wirkungspotenzial des kombinierten TZ-Instrumenteneinsatzes untersucht und bewertet.

Die vormalig bestehende Vielfalt an DO erlaubte zwar eine diversifizierte Kooperation im Mehrebenensystem, war aber für Partner wie auch für andere Geber oft unübersichtlich. In den in 2001 und 2005 erstellten Prüfberichten des Development Assistance Committee der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD/DAC) wurden zudem die institutionelle Überkomplexität und die Fragmentierung des deutschen Systems der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) als wichtige Hindernisse für einen wirksameren deutschen Beitrag bemängelt. Im DAC-Bericht des Jahres 2010 wurde dies ebenso angemahnt, auch wenn die deutsche TZ von Regierungen der Partnerländer sowie anderen Gebern insgesamt als wirkungsvoll und relevant anerkannt wurde (OECD/DAC, 2010: 93). Eine Reform des Vorfeldes der deutschen EZ stand dementsprechend seit geraumer Zeit auf der entwicklungspolitischen Agenda, gestaltete sich aber als politisch schwierig durchsetzbar.

Mit der 2011 erfolgten Strukturreform verfolgte das BMZ zwei zentrale Ziele, die im Rahmen dieser Evaluierung in Bezug auf den Instrumenteneinsatz untersucht wurden. Erstens wollte das BMZ „*die anerkannte Vielfalt der Instrumente der bilateralen TZ erhalten, zugleich die Wirtschaftlichkeit erhöhen und die organisatorischen Strukturen straffen, die Instrumente bündeln, sie transparenter und flexibler gestalten und sie zukunftsorientiert weiter entwickeln.*“ Zweitens wollte das BMZ „*die politische Gestaltungsfähigkeit der Bundesregierung stärken, einen einheitlichen (kohärenten) und sichtbaren Außenauftritt der deutschen EZ im Rahmen der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen sicherstellen(...)*“.

Diese Evaluierung hat ausdrücklich nicht sämtliche Aspekte der Strukturreform des Jahres 2011 untersucht – sie ist keine Evaluierung der TZ-Fusion. Das Ziel der Evaluierung ist vielmehr die Bewertung der Umsetzung der TZ-Instrumentenintegration und der damit einhergehenden Veränderungen der Wirksamkeit und der Effizienz des kombinierten Instrumenteneinsatzes in Partnerländern durch die Zusammenfassung in einer Organisation. Da die klarere Trennung von politischer Steuerung und Durchführung ein wichtiger Kontextfaktor für die TZ-Instrumentenintegration ist, wird zudem der Bereich der politischen Steuerung der TZ in dieser Evaluierung mit betrachtet.

Mehrere Jahre nach Inkrafttreten der Strukturreform bietet die Evaluierung damit eine Bestandsaufnahme, inwiefern die konzeptionellen Annahmen zum Nutzen der Integration der TZ-Instrumente zutreffend waren, d. h., inwiefern die beabsichtigten Verbesserungen nach den 2011 in Kraft getretenen Strukturreformen eingetreten sind oder welche Anhaltspunkte für korrigierende Steuerungsmaßnahmen identifiziert werden können. Weiterhin soll die Evaluierung dazu beitragen, die Profile der einzelnen TZ-Instrumente für eine erfolgreiche Integration zu schärfen, den Planungsprozess der Integration von Instrumenten in Vorhaben zu optimieren und mögliche Erfolgsfaktoren für eine optimale Planung, Steuerung und Wirkungsorientierung der Instrumentenintegration nutzbar zu machen.

¹ Als TZ-„Vorhaben“ werden in diesem Bericht die TZ-Module eines Auftrags des BMZ für die Durchführung eines Programmvorschlages bezeichnet. Im Feld werden sie oft auch „Projekt“ oder „Programm“ der GIZ genannt. Diese Begriffe – etwa in Zitaten – sind synonym zu verstehen.

Eine Evaluierung des DEval („*Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer: Ein Personalinstrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*“) hat bereits 2015 die prinzipielle Wirksamkeit des Personalinstruments Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer als Teil der personellen Zusammenarbeit untersucht. Dabei wurde auch die Wirksamkeit von in der GIZ eingesetzten EH für ihre Partnerorganisationen nachgewiesen.

Die vorliegende Evaluierung betrachtet die Instrumente und Dienstleistungen der Technischen Zusammenarbeit – darunter das Personalinstrument EH – nun aus der Perspektive ihrer Integration in den Kanon der Instrumente der staatlichen TZ und ihren Beitrag zum Wirksamkeitspotenzial von TZ-Vorhaben. Sie verhält sich somit komplementär zur vorangegangenen EH-Evaluierung.

Die Gesamteinschätzung der Evaluierung lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die Instrumentenintegration hat zu einer potenziell effektiveren und effizienteren TZ beigetragen und ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt als überwiegend erfolgreiche Maßnahme der Strukturreform zu bewerten. Die Evaluierung zeigt auf, dass bereits nach der Fusion eine Reihe von positiven Wirkungen der Zusammenführung der Instrumente und ihres integrierten Einsatzes erkennbar ist. So ist die – nicht nur institutionelle – Fragmentierung im Instrumenteneinsatz geringer geworden und in der Folge die Orientierung auf gemeinsame Ziele der eingesetzten Instrumente gewachsen. Synergiepotenziale haben sich ergeben und werden teilweise schon genutzt. Ein erheblicher Teil der Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer (EH) sowie der vom Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM) vermittelten Integrierten Fachkräfte (IF) wird in TZ-Vorhaben formal in das Auftragsverfahren der GIZ integriert oder in Vorhaben eingebunden eingesetzt. Das Konzept des Human Capacity Development (HCD), das auf dem früheren InWEnt-Angebot aufbaut, ist zu einem Teil des Leitbildes der GIZ geworden und weiterentwickelt worden. Insgesamt gesehen ist das Wirkungspotenzial der nun integriert eingesetzten TZ-Instrumente und damit der TZ-Vorhaben gewachsen.

Allerdings ist die Fusion im Sinne des Integrationsprozesses der Instrumente noch nicht abgeschlossen. Dies ist zum einen auf die mehrjährigen Programmlaufzeiten zurückzuführen,

die dazu führen, dass ein solch grundlegender Integrations- bzw. Reformprozess, der erst mit der Umsetzung des geänderten Auftragsverfahrens im Jahr 2012 einsetzte, zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht beendet war. Zum anderen ist auch zu konstatieren, dass die Kenntnisse über die Instrumentenspezifika, deren besondere Stärken sowie über den Wert der Integration an sich noch nicht in ausreichendem Maß und in hinreichender Breite bei den Verantwortlichen für die Programmplanung und das Programmmanagement bekannt und verankert sind.

Gleichzeitig hat der Fusionsprozess zu neuen Herausforderungen geführt. Die zwischen BMZ und GIZ getroffenen Zielvereinbarungen zum Erhalt der Instrumente, die sog. Quoten, haben den Instrumenteneinsatz z. T. deutlich verzerrt. Auf der einen Seite haben diese Zielvereinbarungen zwar mittelfristig für den Erhalt der Instrumente eine wichtige Rolle gespielt. Auf der anderen Seite führten sie jedoch auch dazu, dass Personalinstrumente über den eigentlichen Bedarf hinaus oder für nicht adäquate Positionen eingeplant wurden und damit das Effektivitäts- und Effizienzpotenzial beeinträchtigten.

Auch die Inanspruchnahme von Studien- und Fachkräftefonds (SFF) für die Finanzierung von inhaltlich flankierenden Instrumenten erwies sich in den Jahren nach der Integration als Problemfeld, da das erklärte Ziel eine umfassende formale Integration war: Vom BMZ zwischenzeitlich eher restriktiv gehandhabt und damit den Einsatz flankierender und variabler Instrumenteneinsätze einschränkend, hat das Ministerium hier mittlerweile zu einer flexibleren Handhabung gefunden.

Darüber hinaus haben sich mit der Integration der TZ-Instrumente einige Spannungsfelder explizit manifestiert, die vor der Integration aufgrund der organisatorischen Eigenständigkeit der Instrumente eher auf eine latente Art existierten. So geraten ehemals selbstständige Personalinstrumente wie EH und IF durch die Integration in bzw. Anbindung an Vorhaben in ein Spannungsverhältnis zwischen den vom Programm gestellten Erwartungen einer Zuarbeit zu dessen Wirkunggefüge einerseits und den Erwartungen der Partnerorganisationen (PO) (bei EH) bzw. der lokalen Arbeitgeber (bei IF) hinsichtlich der Zuarbeit zu deren Zielsetzungen und Arbeitsprogrammen andererseits.

Die reine Einordnung von EH und IF als Programmmitarbeitende aufgrund ihrer Einbindung in das Auftragsverfahren wird den Profilen der Fachkräfte somit allenfalls partiell gerecht. So kann etwa hinterfragt werden, inwieweit IF überhaupt integriert werden sollen bzw. können angesichts der Tatsache, dass sie prinzipiell vorrangig den Zielen der lokalen Arbeitgeber dienen.

Damit stellt sich die Frage, inwiefern die spezifischen Profile der Instrumente durchgängig einen echten Mehrwert für die Wirksamkeit der Vorhaben, in die sie integriert sind, darstellen. So hat die zuvor erwähnte Evaluierung des DEval zu EH als Personalinstrument zwar die prinzipielle Wirksamkeit von Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern in der staatlichen EZ bestätigt. Sie stellte allerdings auch fest, dass ein Spannungsverhältnis zwischen der Integration von EH in Programme der Technischen Zusammenarbeit und ihrem profilgerechten Einsatz für lokale Partnerorganisationen besteht und deshalb die spezifischen Besonderheiten und Vorteile der EH bei ihrem Einsatz in der staatlichen TZ nicht immer in angemessener Weise in Wert gesetzt werden.

Das deckt sich mit den Ergebnissen der vorliegenden Evaluierung, die zu dem Ergebnis kommt, dass profilgerecht eingesetzte EH zu einem erhöhten Wirkungspotenzial von TZ-Vorhaben im Mehrebeneneinsatz beitragen können, ein profilgerechter Einsatz aber nicht in allen Programmen und Partnerkonstellationen sinnvoll möglich ist. In solchen Fällen, in denen ein profilgerechter Einsatz nicht sinnvoll möglich erscheint, stellt sich aber die Frage, ob das Freiwilligenmodell und die besonderen Profilmerkmale von EH angesichts der faktischen nicht instrumentengerechten Rolle hinreichend zur Geltung kommen oder ob diese Rolle nicht besser von TZ-Beraterinnen und -Beratern auf Mikroebene ausgefüllt werden könnte.

Durch die Strukturreform wurden die kohärente Außendarstellung deutscher entwicklungspolitischer Positionen sowie der entwicklungspolitische Dialog mit den Partnerländern gestärkt. Gleichzeitig zeigt die Evaluierung auch, dass die Rolle der Referate für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (WZ-Referate) in den Botschaften sowie die Kommunikationsstrukturen zwischen dem BMZ, der EZ-Außenstruktur und den DO weiterer Klärung und ggf. zusätzlicher Regelungen bedürfen. Dieser Befund über die Fortschritte, aber auch über die bleibenden

Herausforderungen deckt sich weitgehend mit den Ergebnissen des DAC-Prüfberichts für Deutschland aus dem Jahr 2015.

Methodisches Vorgehen

Die Evaluierung war in drei Phasen konzipiert: die Inception-Phase, die einschließlich explorativer Feldstudien von Mitte bis Ende 2014 dauerte, die Erhebungs- bzw. Durchführungsphase von Anfang 2015 bis September 2015 sowie die abschließende Synthesephase und Berichtslegung von Oktober 2015 bis September 2016.

In der Inception-Phase wurden zunächst selektiv Dokumente analysiert und ca. 20 Experteninterviews im Inland geführt, vor allem im BMZ und in der GIZ, um explorativ den Evaluierungsgegenstand zu klären und die Wirkungslogik der Instrumentenintegration rekonstruieren zu können. Daraus wurden erste vorläufige Hypothesen und Fragestellungen abgeleitet, auf deren Grundlage sodann Interviewleitfäden konstruiert wurden.

Noch als Bestandteil der Inception-Phase wurden daraufhin in explorativen Fallstudien in drei Partnerländern der deutschen EZ ca. 60 semistrukturierte Interviews mit WZ-Referentinnen und -Referenten (WZ-R), Auftragsverantwortlichen (AV) und Auslandsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern (AMA) der GIZ, EH, IF, nationalen Fachkräften, Partnervertretern sowie anderen Gebern durchgeführt, um die weitere Strukturierung der Evaluierung, der Fragestellungen und der Untersuchungsmethoden zu ermöglichen.

Auf Grundlage der ersten im Feld gewonnenen Erkenntnisse wurden die rekonstruierte Wirkungslogik und die entsprechenden Hypothesen weiterentwickelt und daraus resultierende Evaluierungsfragen für die Erhebungsphase abgeleitet. Für jede Evaluierungsfrage wurden spezifischere Unterfragen, Bewertungskriterien und Indikatoren bzw. Deskriptoren abgeleitet und in einer Evaluierungsmatrix abgetragen, um das Untersuchungsdesign bzw. den Erhebungsplan zu definieren. Daraufhin wurden die entsprechenden Erhebungsinstrumente entwickelt.

Aus der Inception-Phase ergaben sich darüber hinaus insbesondere zwei zentrale Schlussfolgerungen:

Um die Veränderungen und Wirkungspotenziale aufgrund der TZ-Instrumentenintegration erfassen und bewerten zu können, war zum einen ein genaues Verständnis der Strukturen und Prozesse bzw. Mechanismen, die die Instrumentenkonzeption in den Vorhaben der TZ bestimmen, erforderlich. Zum anderen schien es aufgrund der Diversität des Evaluierungsgegenstandes notwendig, eine möglichst breite Datenbasis zu erheben und zu analysieren, um sicherzustellen, dass die Ergebnisse nicht aufgrund personen-, länder- oder regionalspezifischer Begebenheiten verzerrt sind.

Entsprechend diesen Erkenntnissen basierte das Untersuchungsdesign für die Erhebungsphase auf einer Kombination unterschiedlicher Erhebungsmethoden (emergent mixed-methods design). Darüber hinaus gewährleistet die systematische Triangulation der Daten, dass die getroffenen Aussagen zuverlässig und valide sind. Hierfür wurden Sekundärdaten aus Programmdokumenten und Statistiken mit eigenen Primärdaten aus drei Online-Befragungen von ca. 1.500 Fachkräften der deutschen EZ (Befragung aller aktiven AV, EH und IF), Fallstudieninterviews mit über 250 Fachkräften in acht Partnerländern sowie insgesamt ca. 35 Experteninterviews und Hintergrundgesprächen vorwiegend mit Mitarbeitenden des BMZ und der GIZ in Deutschland miteinander abgeglichen.

Die OECD/DAC-Kriterien waren kein strukturbildendes Element dieser Evaluierung, da die Untersuchung als eine Instrumentenevaluierung bzw. organisationale Evaluierung verstanden wurde und die genuine Anwendung auf ein Vorhaben oder Programme hier nicht gegeben war. Jedoch sind die Kriterien Relevanz, Effektivität und Effizienz insofern berücksichtigt worden, als zentrale Fragestellungen der Evaluierung die DAC-Kriterien reflektieren.

Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Stand der Integration

Die Integration der TZ-Instrumente im Sinne einer Überführung aller Instrumente in das Auftragsverfahren ist ein vielversprechend begonnener, aber bei Weitem noch nicht abgeschlossener Prozess. Vor dem Hintergrund immer weniger entsandter bzw. vermittelter EH und IF schreitet deren Integration zunehmend

voran, allerdings – zumindest bei IF – in geringerem Maße in formal integrierter Form als vom BMZ angemahnt.

Eine durchgehend formale Integration bedeutet auch eine Beschränkung der Flexibilität des Instrumenteneinsatzes, wenn alle Instrumente bereits im Programmvorschlag (PV) eingeplant werden müssen. Bei IF stellen sich darüber hinaus grundsätzliche Fragen bezüglich einer formalen Integration. Da IF beim lokalen Arbeitgeber angestellt und der Weisungsbefugnis des betreffenden AV somit entzogen sind, ist der Anreiz, die Fachkraft aus dem eigenen Programmbudget zu finanzieren, anstatt sie nur inhaltlich an das Vorhaben anzubinden, äußerst gering.

Zudem gibt es offenbar auch Herausforderungen, die Instrumente EH und IF überhaupt einzusetzen. Hier spielen insbesondere deren mangelnde Integrationsattraktivität eine Rolle sowie der wahrgenommene Mehraufwand bei der Instrumentenkoordination, unter anderem durch die vertraglichen Sonderkonstruktionen der beiden Fachkrafttypen, die von ihrem Profil her eine relativ große Unabhängigkeit genießen.

Bezüglich HCD lässt sich ein zunehmendes Mainstreaming der Dienstleistung feststellen, nicht aber ein genereller Erhalt von Capacity-Building-Instrumenten und -Formaten von InWEnt.

Zielorientierung

Der Einsatz von Fachkräften in Vorhaben der deutschen TZ wird weitgehend zielorientiert geplant. Seit 2013 sind Wirkungsmatrizen (BMZ-Vorgabe für Programmvorschläge) und seit 2014 Wirkungsmodelle (GIZ-Vorgabe) verpflichtend, in denen auch die Wirkungsbeiträge der Fachkräfte abgebildet sein sollen. Die Instrumentenkonzepte werden überwiegend aus den Zielen der Vorhaben abgeleitet. Auch Strategien des Capacity Development (CD) werden, soweit vorhanden, als Grundlage des Instrumentenkonzepts genutzt.

Trotz dieser Fortschritte sind jedoch noch teils beträchtliche Herausforderungen mit Blick auf die Zielorientierung zu bewältigen. Da die Planung der Wirkungsbeiträge aller Instrumente meist nicht transparent dokumentiert ist, lässt sich oftmals nicht einschätzen, welche Faktoren ausschlaggebend für den Einsatz eines bestimmten Instruments waren. Darüber hinaus

verzerrten die Zielvereinbarungen (Quoten) für Instrumente, HCD und Consultingleistungen bislang den zielorientierten Einsatz der Instrumente. Schließlich steht die (mangelnde) Planungstiefe bzw. die Kürze der Projektplatzprüfungen einer lernenden Zielorientierung in sich verändernden Kontexten entgegen. So ist es für die Zielorientierung nicht förderlich, bereits sehr frühzeitig detaillierte Planungsvorgaben machen zu müssen, wenn gleichzeitig nur ansatzweise die Partnerstruktur bzw. ein darauf abgestimmtes Instrumentenkonzept ersichtlich ist. Zudem können insbesondere bei EH auch zielorientiert geplante Stellen nicht besetzt werden, da die gegenwärtigen Anreizsysteme – also etwa die Vertragskonditionen im Verhältnis zur Attraktivität des Projektplatzes und den Stellenanforderungen – die Anwerbung qualifizierter Kandidatinnen und Kandidaten oftmals nicht erlauben.

Instrumentenquoten

Hinsichtlich der zwischen BMZ und GIZ beschlossenen Zielvereinbarungen zum Erhalt der Instrumente (Quoten) kann einerseits konstatiert werden, dass hierdurch zumindest mittelfristig der Einsatz aller durch die Integration tangierten Instrumente gesichert wurde: IF, EH und HCD wurden häufiger in Erwägung gezogen und tatsächlich eingesetzt, als es ohne Quoten geschehen wäre. Insofern ist davon auszugehen, dass die Quotierung durchaus eine instrumentenpolitisch angestrebte Funktion erfüllte. Andererseits bestätigt diese Evaluierung einen aus Wirksamkeitsperspektive zumindest mittelfristig bedenklichen Verzerrungseffekt beim Instrumenteneinsatz durch die Zielvereinbarungen. Die Quotierung wurde von Planern und Auftragsverantwortlichen stark kritisiert, da dadurch auch Stellen geschaffen wurden, die zwar im Rahmen eines Vorhabens wirksam sein können, für die aber vorher zumindest kein genuiner Bedarf identifiziert worden war.

Ob die mit der Umsetzung der Quoten einhergehenden Effizienz- und Effektivitätseinbußen und die ggf. geschwächte Partnerorientierung allerdings verhältnismäßig waren, muss bezweifelt werden. Nach Abschaffung der Zielvorgaben scheint es somit empfehlenswert, andere Wege zu prüfen, AV und Programmplanende dazu zu bewegen, sich mit dem Nutzwert bestimmter Instrumente vertraut zu machen.

Profile

Mit der Instrumentenintegration verfügt die deutsche TZ nunmehr über ein Set an miteinander kombinierbaren Instrumenten, die im Prinzip bedarfsgerecht und situationsspezifisch zusammengestellt und eingesetzt werden können. Allerdings kommt diese Evaluierung zu dem Befund, dass die Instrumentenprofile teilweise noch nicht hinreichend trennscharf voneinander abgegrenzt sind.

Die meisten entsandten internationalen und regionalen Langzeitfachkräfte und ein großer Teil der nationalen Fachkräfte sowie auch EH erfüllen vorrangig eine beratende Funktion – wenn auch auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlichen Gewichtungen von z. B. Management- oder Beratungstätigkeiten. Auch die Arbeit der IF unterscheidet sich nicht so grundsätzlich von jener der EH, wie es die Profile nahelegen würden, indem beide häufig in ähnlichen Kontexten mit sehr ähnlichen Aufgaben in ähnlichen PO arbeiten. Die inhaltliche Begründung über (unterstellte) unterschiedliche Motivationen, Qualifikationen oder Tätigkeiten (Beratung vs. Umsetzung) spiegelt sich in der gegenwärtigen Praxis von TZ-Vorhaben nur partiell wider.

Für ein Vorhaben nützlich werden können beide Instrumente. Bei profilgerechtem Einsatz ist dieser Nutzen jedoch „lediglich“ ein indirekter, weil die beiden genannten Instrumente primär auf die Partnerorganisation bzw. den lokalen Arbeitgeber ausgerichtet sind und die Fachkräfte über ihre PO bzw. Arbeitgeber Wirkungen für ein Vorhaben erzielen. Bei nicht profilgerechtem Einsatz hingegen sind beide in Form von De-facto-Programmmitarbeitenden von direktem Nutzen für das Vorhaben, agieren aber nicht im Sinne ihrer eigentlichen Interventionslogik. Eine fehlende Berücksichtigung der Spezifika von Instrumentenprofilen birgt insofern das Risiko, dass die mit den jeweiligen Profilen verbundenen typischen Vorteile faktisch aufgegeben werden.

So besteht die Gefahr, dass das Alleinstellungsmerkmal des Instruments EH zunehmend auf die Rolle einer entsandten Organisationsberaterin bzw. eines entsandten Organisationsberaters im Auftrag eines deutschen TZ-Vorhabens reduziert wird. Damit gingen jedoch weitere zentrale Charakteristika dieses Instruments verloren, von denen einige (Freiwilligkeit,

Dienst auf Zeit, fehlende Erwerbsabsicht) bereits jetzt nur noch in den Motivationsprofilmerkmalen zu finden sind. Die traditionell hohe Bedeutung des Instruments EH vor allem für lokale Partner und für die Stärkung der Zivilgesellschaft, die auch eine ausgeprägte Unabhängigkeit der EH von den Vorhaben impliziert, scheint durch ihre Integration in Gefahr geraten zu sein oder gar schon zunehmend verloren zu gehen.

Eine strenge Umsetzung von Profilen wiederum würde relevante Einsatzplätze für Fachkräfte ausschließen: Schließlich kann eine IF auch eine Organisation auf Mikroebene sinnvoll unterstützen, wenn diese eine entsprechende entwicklungspolitische Bedeutung hat und den Zielen eines TZ-Vorhabens dient. Und auch eine Organisation auf Makroebene kann von der Beratung durch EH profitieren.

Verantwortlich für die oftmals nicht hinreichend „gelebte“ Trennschärfe beim Einsatz der Instrumente ist unter anderem, dass die Kenntnisse vieler AV über die spezifischen Instrumentenprofile noch nicht ausreichend sind, um einen profilgerechten Einsatz zu gewährleisten. Um das Wirkungspotenzial der Integration voll auszuschöpfen, ist deshalb die Präzisierung von Einsatzprofilen und deren Kommunikation an AV und Programmplanende von großer Bedeutung.

Partnerorientierung

Auf Planungsebene wird die deutsche TZ durch die Instrumentenintegration vor besondere Herausforderungen gestellt. Einerseits steht für die gemeinsame Planung und Umsetzung von TZ-Vorhaben mit den Partnern ein Instrumentarium zur Verfügung, das verschiedenste Bedarfe auf vielfältige Art und Weise bedienen kann. Andererseits kooperiert die GIZ in integrierten Vorhaben in der Regel mit einer komplexen Struktur aus Partnern, denen das Instrumentenportfolio (mit all seinen Ausprägungen, Stärken und Schwächen) kaum geläufig ist. Im Rahmen der Planung müssen daher der richtige Detaillierungsgrad gefunden und den Partnern ausreichende Informationen zur Verfügung gestellt werden, um zum einen informierte Entscheidungen und ein hinreichendes Maß an Partnerorientierung zu gewährleisten und zum anderen einen effektiven Planungs- und Umsetzungsprozess zu ermöglichen.

Gegenwärtig wird von GIZ-Verantwortlichen vor Ort nicht selten die Ansicht vertreten, Partner müssten kein detailliertes Verständnis des Instrumentenportfolios besitzen: Sie sehen ihre Rolle dann vorwiegend darin, mutmaßliche Partnerbedarfe in ein geeignetes Instrumentarium zu übersetzen und den Partnern damit Entscheidungen abzunehmen. Das führt jedoch mitunter zu nicht bedarfsorientierten und nicht optimal eingesetzten Instrumenten sowie unklaren Zielabsprachen.

Der partnerorientierte Einsatz der Instrumente erfordert nicht nur eine intensive Akteursanalyse zur Identifikation geeigneter Partner, sondern auch – wenn diese durch EH oder IF unterstützt werden sollen – eine verbesserte Stellen- bzw. Projektplatzprüfung, die in klaren Zielabsprachen mündet. Zudem bedarf es einer kontinuierlichen Einbeziehung der Partner in den Projektverlauf sowie in das Monitoring- und Evaluationssystem des Vorhabens.

Flexibilität

Gerade in den meist volatilen Kontexten von Entwicklungsvorhaben sind Flexibilität im Instrumentendesign und die Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen wichtige Voraussetzungen dafür, dass EZ-Programme wirksam sind. Dies gilt insbesondere auch für beratungsintensive TZ-Programme, die flexibel auf veränderte Umfeldbedingungen und politische Konjunkturen reagieren müssen. Grundsätzlich sind TZ-Vorhaben nach der Instrumentenintegration in der Lage, auf Kontextänderungen angemessen zu reagieren – und sie tun das in der Regel auch, wenn sie nicht durch Quoten, finanzielle Restriktionen oder zeitliche Einschränkungen in ihrer Flexibilität eingeengt werden.

Vor diesem Hintergrund schaffen SFF für Programme prinzipiell Flexibilisierungsvorteile, die erhalten werden sollten. Dem steht allerdings entgegen, dass das Instrument SFF nicht für den flexiblen Einsatz von Langzeitexperten geschaffen wurde und eine solche regelmäßige Nutzung seinem Charakter widerspricht. Im Übrigen sieht das BMZ einen geringeren Bedarf an Flexibilisierung von Personaleinsätzen, als die GIZ dies tut. Aus Sicht des Ministeriums dürfte ein solcher Bedarf nachträglich (d. h. nach Auftragserteilung) einzurichtender Stellen vorwiegend bei Neuvorhaben (i. S. von Erstvorhaben in einem neuen Kooperationssektor) auftreten.

Es zeigt sich, dass die Erwartung, die seitens des Vorhabensmanagements an ein integriertes Personalinstrument gestellt wird, in hohem Maße davon abhängt, aus welcher Quelle das Instrument bezahlt wird. Aus Programmmitteln finanzierte Instrumente unterliegen einer größeren Wirkungserwartung für ein Vorhaben als Instrumente, die flankierend aus einem SFF finanziert werden. Deshalb sollte sichergestellt werden, dass der Wirkungsbeitrag auch für flankierende Instrumente stets jeweils klar definiert wird.

Koordination

Aufgrund der Vielfalt der TZ-Personalinstrumente und der sehr unterschiedlichen Profile kann es kein universelles Steuerungs- und Koordinierungskonzept für alle Instrumente geben.

Die TZ-Vorhaben stehen vor der Aufgabe, heterogene Teams zu organisieren, was auch AV vor neue Herausforderungen stellt und neue Kompetenzen erfordert. Diese Vielfalt wird innerhalb der Vorhaben aber bei Weitem noch nicht immer transparent erlebt und gelebt. Ein wesentlicher Grund dafür ist eine noch unzureichende Instrumentenkompetenz hinsichtlich der Frage, wie und in welcher Intensität welches Instrument Beiträge für ein TZ-Vorhaben liefern kann.

Die Organisationsstrukturen (vor Ort) müssen stärker darauf ausgerichtet werden, den berechtigten Steuerungs- und Informationsbedarfen des Vorhabensmanagements gerecht zu werden und zugleich die in den Profilen der Fachkräfte angelegten Rollen und Funktionen zu berücksichtigen. Auch unter dem Gesichtspunkt von Koordination erweisen sich eine präzise Planung und klare Vereinbarungen mit den Partnern als unabdingbar.

Die Vielfalt der Instrumente führt derzeit noch auch zu einer administrativen Vielfalt, die in den Programmen zusätzlichen Aufwand schafft und durch die Integration unter einem Dach Ungleichbehandlungen offensichtlich und transparent macht.

Wirtschaftlichkeit

Die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit durch einen effizienteren Mitteleinsatz war eines der erklärten Kernziele der Instrumentenintegration. Tatsächlich ist die Frage der Wirtschaftlichkeit ein wichtiges Element in der Planung des Instrumenteneinsatzes, jedoch kein zentrales Leitmotiv bei der Gestaltung von

Vorhaben. Insgesamt kann festgehalten werden, dass das vom BMZ mit der Fusion verfolgte Ziel eines wirtschaftlicheren Mitteleinsatzes z. B. durch Reduzierung der Transaktionskosten auf institutioneller Ebene jedenfalls ansatzweise schon erreicht ist, während sich gleichzeitig Möglichkeiten für eine weitere Steigerung der Wirtschaftlichkeit offenbaren. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass das Prinzip der Subsidiarität relativ wenig Beachtung zu finden scheint. Vergleichsweise teure AMA werden auch dort eingesetzt, wo sie mutmaßlich durch regionale oder nationale Fachkräfte ersetzt werden könnten. Ähnliches gilt auch für HCD-Dienstleistungen, die vielfach gemäß Quotenvorgaben in Deutschland beauftragt wurden, statt sie kostengünstig und gleichwertig national oder regional einzukaufen.

Hinsichtlich der Reduzierung der Transaktionskosten gibt es im Übrigen Hinweise, dass diesbezüglich eine substantielle Verringerung tatsächlich noch nicht eingetreten ist. Zwar ist der Koordinationsaufwand zwischen den drei Institutionen GTZ, DED und InWEnt entfallen. Jedoch entsteht nun für die Koordinierung der integrierten Personalinstrumente innerhalb der Vorhaben ein erhöhter Aufwand, der teilweise durch zusätzliches Personal abgedeckt wird.

Synergien

Die Instrumentenintegration birgt ein hohes Synergiepotenzial, das in Ansätzen durch integrierte Instrumentenplanung bereits gehoben wurde. Allerdings sind auch hier weitere Verbesserungen denkbar und notwendig, wenn die vorhandenen Möglichkeiten ausgeschöpft werden sollen. Prinzipiell gilt, dass bei einem integrierten Instrumenteneinsatz Synergieeffekte zu erwarten sind – sowohl zwischen gleichen wie auch zwischen unterschiedlichen Instrumenten und sowohl innerhalb eines wie auch zwischen verschiedenen Vorhaben. Viele der identifizierten Synergien haben aber eher allgemeinen Charakter, z. B. größere Breitenwirksamkeit. Fachaustausch wird oft als häufigster oder gar einziger Synergieeffekt angeführt. Damit bleibt ein erhebliches Potenzial ungenutzt.

Die gezielte Inwertsetzung von Synergieeffekten erfordert zielgerichtete Planung, Steuerung und Koordination sowie entsprechendes Monitoring. Insbesondere bei komplexen Vorhaben im Mehrebenenansatz und mit sequenziellem

Fachkrafteinsatz setzt dies eine sehr detaillierte Planung der Wirkungsbeiträge der einzelnen Instrumente (Fachkräfte und HCD) sowie Partner voraus und wie diese Beiträge aufeinander aufbauen bzw. sich gegenseitig verstärken sollen. Die Planungsinstrumente hierfür sind durchaus vorhanden, werden aber oftmals nicht angewendet.

Wirksamkeitspotenzial des integrierten Instrumenteneinsatzes

Integrierte Instrumentenkonzepte werden noch nicht lange genug eingesetzt, um nachhaltige Wirkungen des integrierten Instrumenteneinsatzes erfassen zu können. Dementsprechend beschränkt sich diese Evaluierung auf die Abschätzung des Wirkungspotenzials des integrierten Instrumenteneinsatzes.

Die Evaluierung liefert deutliche Hinweise dafür, dass integrierte TZ-Instrumente und damit auch Vorhaben mit integrierten TZ-Instrumenten über ein höheres Wirkungspotenzial verfügen als solche ohne integrierte Instrumente. Dieses Ergebnis deckt sich auch mit den Selbst- und Fremdeinschätzungen der beteiligten Akteure vor Ort.

Dieser positive Befund mit Blick auf das Wirksamkeitspotenzial integrierter Instrumente gilt aus Sicht der Vorhaben sowohl für EH wie für IF und sowohl für die formale wie auch für die inhaltliche Integration, wobei deutliche Hinweise vorliegen, dass der formal integrierte Instrumenteneinsatz ein höheres Wirksamkeitspotenzial mit sich bringt als die inhaltliche Integration.

Im Falle der IF sorgt die Integration zudem für ein erhöhtes Wirksamkeitspotenzial sowohl für das Vorhaben wie auch für ihre lokalen Arbeitgeber – und auch das unabhängig von der Art ihrer Integration. Bei integrierten EH, die aufgrund ihres Profils vergleichsweise lose in Partnerorganisationen integriert sind, gerät der Fokus auf die Partnerorganisation durch die formale und inhaltliche Integration jedoch leicht aus dem Blickfeld. Dementsprechend gibt es Anhaltspunkte, dass die Wirksamkeit von EH für ihr Vorhaben zulasten der Wirksamkeit für ihre Partnerorganisation gehen kann.

Daneben wird das Wirksamkeitspotenzial des integrierten Instrumenteneinsatzes von einer Reihe weiterer Faktoren

beeinflusst. Die Evaluierung bestätigt die große Bedeutung des profilgerechten Einsatzes und der Berücksichtigung der Partnerbedarfe für das Wirksamkeitspotenzial der Instrumente. Außerdem sind die Güte der Planung und Ausgestaltung von EH- und IF-Plätzen sowie die Einbindung der Personalinstrumente in die Ziele des Vorhabens von großer Bedeutung für ihr Wirksamkeitspotenzial.

Steuerung

Durch die Strukturreform wurden die kohärente Außendarstellung deutscher entwicklungspolitischer Positionen sowie der entwicklungspolitische Dialog mit den Partnerländern gestärkt. Positiv hervorzuheben ist auch eine Verlagerung von Zuständigkeiten an die Botschaften.

Gleichzeitig machen die Befunde dieser Evaluierung aber auch deutlich, dass die Rolle der WZ-Referate in den Botschaften sowie die Kommunikationsstrukturen zwischen dem BMZ, der EZ-Außenstruktur und den DO noch nicht ausreichend definiert sind. Sie bedürfen weiterer Klärung und ggf. zusätzlicher Regelungen, damit die vom BMZ angestrebte strategiekonforme und wirkungsorientierte Rollenaufteilung zwischen politischer Steuerung und Durchführung weiter voranschreitet. Dieser Befund über die Fortschritte, aber auch über die bleibenden Herausforderungen deckt sich weitgehend mit den Ergebnissen des DAC-Prüfberichts für Deutschland aus dem Jahr 2015.

Die politische Steuerungsfähigkeit des BMZ gegenüber der Durchführungsebene ist durch die Stärkung der Außenstruktur und eine klarere Trennung von Durchführungsverantwortung und politischer Steuerungsverantwortung gestärkt worden. Mit der Schaffung zusätzlicher Stellen für WZ-Referenten an deutschen Botschaften ist eine intensivere Begleitung und Koordination der EZ-Vorhaben durch die WZ-R sowie eine verstärkte Präsenz in den Gebergremien vor Ort ermöglicht worden. Auch die Verlagerung von Zuständigkeiten in die Außenstruktur hat zu einer Aufwertung der Rolle der WZ-Referate gegenüber den DO geführt.

Trotz einer grundsätzlichen formalen Rollenklärung bestehen allerdings nach wie vor formal nicht eindeutig abgegrenzte Zuständigkeiten sowie unterschiedliche Auffassungen zwischen

BMZ und DO zu zentralen Aspekten der Aufteilung zwischen politischer Steuerung und Durchführungsverantwortung. Auch die Kommunikationsabläufe zwischen den Länderreferaten im BMZ und den WZ-R sind wenig formalisiert. In der Praxis stellen sich die tatsächliche Rollenaufteilung und die Kommunikationsstrukturen zwischen BMZ, Botschaften und DO als Ergebnis eines kontinuierlichen Aushandlungsprozesses zwischen den involvierten Akteuren höchst unterschiedlich dar. Diese Form einer dezentralen Rollenklärung zwischen den einzelnen Akteuren ist mit teilweise erheblichen Reibungsverlusten verbunden.

Mit der Übertragung der ausschließlichen Verantwortung für den sektorpolitischen Dialog an die Botschaften sind die WZ-R in die Lage versetzt worden, deutsche Positionen besser in den Geber- und Partnerdialog einzubringen. Aufgrund dieser Kompetenzverlagerung sind die Botschaften heute wesentlich besser in inhaltliche Diskussionen in den Partnerländern einbezogen.

Allerdings ist der Personalaufwuchs in den WZ-Referaten offenbar nicht hinreichend, um den ausgeweiteten Aufgaben vollumfänglich gerecht werden zu können. WZ-R stoßen häufig zeitlich wie auch fachlich an ihre Kapazitätsgrenzen und sind nach wie vor auf die Unterstützung bzw. Begleitung durch die DO angewiesen.

Die Sichtbarkeit des BMZ bzw. der WZ-R und die kohärente Außendarstellung deutscher developmentspolitischer Positionen sind durch die Strukturreform verbessert worden. Gleichwohl ist die Komplexität des deutschen TZ-Instrumentariums für andere Geber wie auch Partner nach wie vor schwer zu durchschauen. Die Instrumentenintegration wird von ihnen primär als eine Reform mit Relevanz „nach innen“ angesehen, die die Transparenz und Kooperationsfähigkeit der deutschen TZ aus Außensicht nicht maßgeblich verändert hat.

Empfehlungen an das BMZ

E.5.1: Unter Beibehaltung der Forderung nach grundsätzlicher formaler Integration der Personalinstrumente in das Auftragsverfahren sollte hinreichend Spielraum für notwendige planerische Flexibilität bei der Gestaltung der Instrumentenkonzepte durch die TZ-Vorhaben eingeräumt werden.

E.5.2.1: Insbesondere bei Neuvorhaben sollte das BMZ dahingehend mehr Flexibilität in der Planung gewähren, verbindliche CD-Strategien sowie darauf basierende Instrumenten- und HCD-Konzepte erst innerhalb des ersten Programmjahres sukzessive zu entwickeln, bzw. die Möglichkeit schaffen, solche Konzepte ohne großen Aufwand (etwa per Änderungsangebot) anpassen zu können.

E.5.6.1: Es wird empfohlen, dass das BMZ es durch entsprechende Richtlinien ermöglicht, unter spezifischen, abzustimmenden Bedingungen bilaterale und regionale SFF für den flexiblen Einsatz flankierender Personalinstrumente zu nutzen.

E.6.3: Sowohl bei Vorhaben mit integrierten Instrumenten wie auch bei den integrierten Instrumenten selbst kann von einem erhöhten Wirkungspotenzial ausgegangen werden: Daher wird empfohlen, bei allen TZ-Vorhaben wenigstens auf die inhaltliche Integration aller geeigneten TZ-Instrumente hinzuwirken, sofern eine formale Integration nicht möglich bzw. anzustreben ist.

E.7.1: Das BMZ sollte in Erwägung ziehen, weitere Entscheidungsbefugnisse an die EZ-Außenstruktur zu delegieren und dieser zusätzliche personelle Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Hierbei sollten auch der kontinuierliche und bedarfsgerechte Zugang der WZ-R zu notwendigen Fachinformationen und die fachliche Unterstützung durch die Sektorreferate gesichert werden.

E.7.2: Verfahrensregeln und Kommunikationslinien zwischen BMZ, WZ-R und DO sollten in einem höheren Detaillierungsgrad geregelt werden, um effiziente Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen zwischen allen Beteiligten sicherzustellen und eine höhere Verfahrenssicherheit zu schaffen. Dabei sollte den WZ-R eine noch mehr steuernde und mit Befugnissen ausgestattete Funktion zugeordnet werden.

E.7.3: Kompetenzverteilungen zwischen den DO und den WZ-R sollten trennschärfer definiert und der „Bunte Bereich“ unklar verorteter Zuständigkeiten reduziert werden, um insbesondere auf der fachlichen Ebene Redundanzen und Kompetenzkonkurrenzen zu vermeiden. Klärungsbedarf besteht dabei vor allem bei der Erstellung von Programmvorschlügen, der Auswahl von und dem Dialog mit politischen Partnern, dem strategischen Sektordialog/der Sektorkoordination sowie der Instrumentenplanung.

E.7.4: Dem BMZ wird empfohlen, Anreize und Verfahren hinsichtlich der Auswahl von besonders erfahrenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die Funktion als WZ-R zu optimieren.

Empfehlungen an BMZ und GIZ

E.5.4.1: Es wird empfohlen, die Leitbilder und Profile der Personalinstrumente in Hinsicht auf eine größere Trennschärfe zu überarbeiten und dabei die spezifischen, den besonderen Wert der Instrumente ausmachenden Alleinstellungsmerkmale hervorzuheben.

E.6.1.2: Es wird empfohlen, im Einzelfall zu prüfen, ob und inwieweit Partnerorganisationen an der Finanzierung von EH-Stellen beteiligt werden können, um Bedarfsorientierung und Ownership zu stärken.

Empfehlungen an die GIZ

E.5.2.2: Die Zielbeiträge aller Instrumente sowie alternative Instrumentenkombinationen sollten detailliert durchdacht, dokumentiert, kommuniziert und gemonitort werden.

E.5.2.3: Die Planungstiefe bzw. die Dauer der Prüfmissionen sollte erhöht werden, um der Komplexität der Wirkungsbeiträge aller Instrumente in der Partnerlandschaft des Vorhabens Rechnung zu tragen.

E.5.3: Der GIZ wird empfohlen, Anreize für den Einsatz von EH und IF zu schaffen, um die Attraktivität ihrer Nutzung im Rahmen des für die Konzeption geeigneten Instrumenteneinsatzes für Planer von Vorhaben und Auftragsverantwortliche zu vergrößern (auch E.5.4.3).

E.5.4.2: Der GIZ wird empfohlen, in Vorhaben die Instrumente EH und IF weniger als De-facto-Programmmitarbeitende einzubinden, sondern sie stärker auf Basis ihrer Profile einzusetzen, um die spezifischen Alleinstellungsmerkmale der Instrumente klar in Wert zu setzen und für Vorhaben nutzbar zu machen.

E.5.4.3: Es wird empfohlen, alle für die Vorbereitung, Planung und Durchführung von Vorhaben Verantwortlichen (u. a. AV-V, AV, AMA, Fachplaner, Gutachterinnen und Gutachter in Prüfmissionen) in hinreichend intensiver Weise mit den Spezifika der Personalinstrumente und den ihnen am besten zuzuordnenden Einsatzmöglichkeiten vertraut zu machen und zu vermitteln, unter welchen Bedingungen welches Instrument welche Beiträge für ein TZ-Vorhaben liefern kann.

E.5.5.1: Es wird empfohlen, dass die an der Prüfung und Planung von Vorhaben Beteiligten den identifizierten Partnerorganisationen frühzeitig hinreichend ausführliche und detaillierte Informationen über das Spektrum der zur Verfügung stehenden Instrumente vermitteln, damit die Partnerorganisationen informierte Entscheidungen treffen können.

E.5.5.2: Es wird empfohlen, dass auf der Basis gründlicher Akteursanalysen sowie detaillierter Stellen- bzw. Projektplatzprüfungen (Notwendigkeit längerer Prüfmissionen) als Regelfall mit den Partnerorganisationen klare Zielabsprachen für die Kooperation getroffen und in geeigneter Form dokumentiert werden.

E.5.6.2: Der GIZ wird empfohlen, durch eine veränderte Gestaltung von Arbeits- und Dienstverträgen (bzw. Zuschussvereinbarungen) eine flexiblere Personaleinsatzplanung zu ermöglichen und dabei auch Versetzungen und vorzeitige Exit-Möglichkeiten zu berücksichtigen.

E.5.7.1: Es wird empfohlen, zur Erhöhung der Steuerungsfähigkeit des Vorhabensmanagements gegenüber den Personalinstrumenten EH und IF klarere Strukturen (bzgl. Weisungen, Austausch, Einbindung etc.) in Vorhaben zu etablieren und dabei insbesondere Partnerorganisationen und lokale Arbeitgeber einzubeziehen.

E.5.7.2: Die vertragsbedingte relative „Unabhängigkeit“ der IF gegenüber Vorhaben sollte dahingehend kritisch überprüft werden, wie unter Wahrung des spezifischen Profils eine engere Anbindung an Programme ermöglicht werden kann.

E.5.7.3: Es wird empfohlen, im Rahmen der vertragsbedingten Ungleichbehandlungen vermeidbare administrative Unterschiede zwischen Personalinstrumenten abzubauen. Dies sollte in Abhängigkeit von der jeweiligen Einsatzform ggf. auch eine Prüfung des Mitarbeiterstatus von EH beinhalten.

E.6.1.1: Der GIZ wird empfohlen, im Sinne des Subsidiaritätsprinzips bei Instrumentenplanungen für Vorhaben regelmäßig den Einsatz regionaler und nationaler Fachkräfte anstelle entsandter Fachkräfte zu prüfen und ggf. zu begründen, warum Stellenbesetzungen mit entsandten Fachkräften unabdingbar sind.

E.6.2.1: Es wird empfohlen, die Planung von Wirkungsbeiträgen aller Instrumente und Partner sowie die potenziellen Synergieeffekte in Instrumentenkonzepten, Wirkungsgefügen und -matrizen konzeptionell zu verankern und systematisch zu dokumentieren.

E.6.2.2: Durch eine zielorientiert enge Koordination von Instrumenten und Partnern sollte das Eintreten der geplanten Synergieeffekte im Monitoring überwacht und gesteuert werden. Monitoringsysteme müssen dafür ggf. angepasst werden.

E.6.2.3: Spezifische Instrumentenkombinationen (z. B. die Kombinationen aus Finanzierung und Personalinstrumenten oder EH und HCD) und die Möglichkeit eines sequenziellen Einsatzes von Instrumenten sollten vermehrt geprüft werden.

E.6.2.4: Zudem sollten mögliche Synergien zwischen Vorhaben in einem Land betrachtet werden, was z. B. auch Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit, des Zivilen Friedensdienstes oder Projekte der Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe (ESÜH-Projekte) einschließen kann.

INHALT

Danksagung	v
Zusammenfassung	vii
Abkürzungen und Akronyme	1

1. Einführung 3

1.1	Hintergrund und Anlass der Evaluierung: die Integration der TZ-Instrumente	4
1.2	Ziele der Evaluierung	6
1.3	Gegenstand der Evaluierung	7
1.4	Aufbau des Berichts	9

2. Theorie des Wandels 10

2.1	Zieldimensionen der Strukturreform	11
2.2	Rekonstruierte Wirkungslogik der Instrumentenintegration	11
2.3	Wirkungshypothesen und Evaluierungsfragen	14

3. Methodisches Vorgehen 17

3.1	Bewertungskriterien und Indikatoren	18
3.2	Länderfallstudien	22
3.3	Leitfadengestützte Interviews	22
3.4	Online-Befragungen	23
3.5	Dokumentenanalyse	24
3.6	Begrenzungen der Methodik	24

4. Instrumente und Portfolio der deutschen TZ 26

4.1	Deutsche TZ im internationalen Kontext	27
4.2	Instrumente der staatlichen Technischen Zusammenarbeit: Profile und Portfolioübersicht	29
4.3	Instrumentenintegration	34

5. Planung und Einsatz integrierter Instrumente 35

5.1	Stand der integrierten Programmierung	37
5.2	Zielorientierter Einsatz der Instrumente	43
5.3	Zielvorgaben für den Instrumenteneinsatz	51
5.4	Profilgerechtigkeit	57
5.5	Partnerorientierung	66
5.6	Flexibilität des Instrumenteneinsatzes	75
5.7	Steuerung und Koordination des Instrumenteneinsatzes	82

6. Wirkungspotenzial integrierter TZ-Vorhaben 88

6.1	Wirtschaftlichkeit des Instrumenteneinsatzes	90
6.2	Synergieeffekte integrierter Instrumente	95
6.3	Wirksamkeitseinschätzungen	100
6.4	Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit integrierter TZ-Instrumente	105

7. Stärkung der entwicklungspolitischen Gestaltungsfähigkeit der Bundesregierung 119

7.1	Steuerungsfähigkeit des BMZ	120
7.2	Entwicklungspolitische Dialogfähigkeit der deutschen EZ	124
7.3	Transparenz und Außendarstellung der deutschen EZ	125
7.4	Entwicklungspolitische Gestaltungsfähigkeit: Fazit	126

8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen 128

8.1	Stand der Integration	129
8.2	Zielorientierung	130
8.3	Instrumentenquoten	131
8.4	Profilgerechtigkeit	131
8.5	Partnerorientierung	133
8.6	Flexibilität	134
8.7	Steuerung und Koordination des Instrumenteneinsatzes	135
8.8	Wirtschaftlichkeit	135
8.9	Synergien	136
8.10	Wirksamkeitspotenzial des integrierten Instrumenteneinsatzes	137
8.11	Instrumentenintegration und politische Steuerungsfähigkeit	138

9. Literatur 140

Anhang 144

1.	Zielmatrix, Zieldimensionen 1 und 2	145
2.	Rekonstruierte Wirkungslogik der Instrumentenintegration	147

Tabellen

Tabelle 1:	Bewertungskriterien und Indikatoren	20
Tabelle 2:	Stand der Instrumentenintegration	38
Tabelle 3:	Wahrgenommene Wertschätzung der Fachkräfte, Häufigkeiten Einzelitems und Index	42

Abbildungen

Abbildung 1:	Wirkungsmodell zur Instrumentenintegration	12
Abbildung 2:	Mittelwertvergleich der Einschätzung der AV bezüglich der Eigenschaften der Instrumente	41
Abbildung 3:	Bewertung der Effektivität der Arbeit nach der Fusion im Vergleich zu vorher durch EH und IF	47
Abbildung 4:	Gründe für den Nichteinsatz von Instrumenten	50
Abbildung 5:	Zielvorgaben für den Instrumenteneinsatz bei der Planung des Instrumentenkonzepts	52
Abbildung 6:	Weitere Einflüsse auf die Planung des Instrumentenkonzepts neben den Zielvereinbarungen zum Instrumenteneinsatz	54
Abbildung 7:	Wäre das Instrumentenkonzept Ihres Vorhabens ohne zahlenmäßige Zielvorgaben bzw. Instrumentenquoten anders geplant worden?	55
Abbildung 8:	Mittelwertvergleich der Aussagen über Partnerorganisation bzw. lokalen Arbeitgeber	59
Abbildung 9:	Vergleich des zeitlichen Umfangs der wesentlichen Tätigkeiten von EH und IF	60
Abbildung 10:	EH-Einsatzebenen gemäß Selbsteinschätzung	61
Abbildung 11:	Mittelwertvergleich der Motivation bzw. der Erwartungen von EH und IF	62
Abbildung 12:	Partnerorientierung des Instrumentenmix	68
Abbildung 13:	Erhebung des HCD-Bedarfs in den Vorhaben	72
Abbildung 14:	Einschätzungen von erfahrenen IF und EH zur Änderung der Partnerorientierung seit der Fusion	73
Abbildung 15:	Kontextänderungen: Anpassung des Instrumentenkonzepts	75

Abbildung 16: Warum werden sinnvolle Änderungen des Instrumentenkonzepts nicht umgesetzt?	76
Abbildung 17: Warum werden Instrumente aus dem SFF finanziert?	80
Abbildung 18: Regelmäßige Beteiligung am TZ-Vorhaben von EH und IF	84
Abbildung 19: Einschätzung der AV zur Steuerbarkeit von Fachkräften	85
Abbildung 20: Weisungsbefugnisse und Verpflichtungen gegenüber Partnern und GIZ von EH und IF	86
Abbildung 21: Bürokratisierung der Arbeit von EH und IF durch die Integration	93
Abbildung 22: Wirtschaftlichkeit der Arbeit von EH und IF nach Fusion im Vergleich zu vorher	94
Abbildung 23: Einschätzung von Synergien mit anderen Instrumenten durch EH und IF	99
Abbildung 24: Vergleich der Wirksamkeitseinschätzung von AV mit und ohne integrierte Instrumente	102
Abbildung 25: Veränderte Wirksamkeitseinschätzung durch AV in Vorhaben mit Vorgänger	103
Abbildung 26: Bewertung der Wirksamkeit ihrer Arbeit bezüglich der Zielerreichung für PO/AG durch EH und IF	104
Abbildung 27: Ausgewählte Einflussfaktoren für die Wirksamkeitseinschätzung integrierter Instrumente durch Auftragsverantwortliche	107
Abbildung 28: Einflussfaktoren auf die Wirksamkeitseinschätzungen für das Programm von EH und IF	110
Abbildung 29: Einflussfaktoren der Wirksamkeit von EH und IF für ihre Partnerorganisationen	113
Abbildung 30: Einflussfaktoren der Wirksamkeitseinschätzung von EH und IF für ihre Partnerorganisationen	116
Abbildung 31: Einbindung der WZ-R in die PV-Erstellung (gemäß Angaben der AV)	123
Abbildung 32: Ansprechpartner für Kooperationspartner (nach Angabe der online befragten AV)	126

Kasten

Kasten 1: Auftragsverfahren und Programmvorschläge	28
Kasten 2: Spannungsverhältnis Partnerorientierung – Programmorientierung	67
Kasten 3: Prüfmisionen	69
Kasten 4: Erstellung eines Programmvorschlags	122

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AA Auswärtiges Amt	BK Bewertungskriterium	DöAG Deutsche öffentliche Auftraggeber	EZ Entwicklungszusammenarbeit
AIZ Akademie für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	BMUB Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	ECDPM European Centre for Development Policy Management	FMB Fach- und Methodenbereich der GIZ
AMA Auslandsmitarbeiterin/Auslands- mitarbeiter der GIZ	BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	EF Evaluierungsfrage	FP Fachplanerin/Fachplaner
AV Auftragsverantwortliche/ Auftragsverantwortlicher	CIM Centrum für Internationale Migration und Entwicklung	EFK Einheimische Fachkraft	FZ Finanzielle Zusammenarbeit
AV-V Auftragsverantwortliche/ Auftragsverantwortlicher für die Vorbereitung	CD Capacity Development	EH Entwicklungshelferin/ Entwicklungshelfer	GIZ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
B8 Bereich Deutschland der GIZ	DED Deutscher Entwicklungsdienst	Ehfg Entwicklungshelfer-Gesetz	gPV gemeinsamer Programmvorschlag
BA Bundesagentur für Arbeit	DIE Deutsches Institut für Entwicklungspolitik	ELZFK Entsandte Langzeitfachkraft	GTZ Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
BGR Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe	DO Durchführungsorganisation	ENF Entsandte Fachkraft	HCD Human Capacity Development
		ESÜH Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe	IF Integrierte Fachkraft

ILZFK
Internationale Langzeitfachkraft

InWEnt
Internationale Weiterbildung und
Entwicklung gGmbH

KfW
Kreditanstalt für Wiederaufbau

KV
Kooperationsvorhaben

KZFK
Kurzzeitfachkraft

LD
Landesdirektorin/Landesdirektor

LMI
Ländermanagerin/Ländermanager
Inland der GIZ

LR
Länderreferentin/Länderreferent

LZFK
Langzeitfachkraft

M
Maßnahme

M&E
Monitoring und Evaluierung

MENA
Middle East and North Africa

MoU
Memorandum of Understanding

NLZFK
Nationale Langzeitfachkraft

NP
Nationales Personal

ODA
Official Development Assistance

OECD/DAC
Development Assistance Committee
der Organisation für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

PM
Portfoliomanager

PO
Partnerorganisation

PTB
Physikalisch-Technische
Bundesanstalt

PV
Programmvorschlag

RF
Rückkehrende Fachkraft

RLZFK
Regionale Langzeitfachkraft

SFF
Studien- und Fachkräftefonds

SGE-CIM
Spezialisierte Geschäftseinheit
CIM

SGE-EH
Spezialisierte Geschäftseinheit
Entsendung Entwicklungshelfer/
-innen der GIZ

TZ
Technische Zusammenarbeit

UNV
United Nations Volunteers

UZ
Unterziel

WZ
Wirtschaftliche Zusammenarbeit

WZ-R
Referentinnen und Referenten für
wirtschaftliche Zusammenarbeit

ZAK
Zustimmung zur
Angebotskonzeption

ZD
Zieldimension

ZFD
Ziviler Friedensdienst



1.

EINFÜHRUNG

Im Rahmen der Strukturreform der Technischen Zusammenarbeit (TZ) wurden mit Wirkung vom Januar 2011 die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) und die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) fusioniert. Hierdurch entstand eine einheitliche Durchführungsorganisation (DO) der deutschen Technischen Zusammenarbeit (TZ). Die GIZ bündelt die Kompetenzen und langjährigen Erfahrungen der drei Vorgängerorganisationen und führt das Repertoire der zahlreichen Instrumente der TZ unter einem Dach zusammen, um sie integriert einzusetzen – also in Vorhaben² verbunden und auf gemeinsame Ziele ausgerichtet. Dadurch sollen unter anderem die Effektivität und die Effizienz der Durchführungsstruktur der TZ erhöht und, zusammen mit anderen Maßnahmen, die politische Gestaltungsfähigkeit der Bundesregierung gestärkt werden.

Die DEval-Evaluierung der *Integration der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit* hat vier Jahre nach der Reform die Umsetzung der Instrumentenintegration und das Wirkungspotenzial des kombinierten TZ-Instrumenteneinsatzes untersucht und bewertet.

1.1

Hintergrund und Anlass der Evaluierung: die Integration der TZ-Instrumente

Der Aufbau adäquater Kapazitäten in Entwicklungsländern – definiert durch den Entwicklungsausschuss der OECD (Development Assistance Committee, OECD/DAC) als „die Fähigkeit von Menschen, Organisationen und der Gesellschaft insgesamt, ihre Angelegenheiten erfolgreich zu bewältigen“ (OECD/DAC, 2006) – stellt einen Schlüsselfaktor für substanzielle Entwicklungsfortschritte dar (OECD/DAC, 2010: 89). Die Unterstützung der Partnerländer beim Aufbau solcher Kapazitäten (Capacity Development, CD) zählt daher zu den Kernaufgaben der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ).

Die Bedeutung von Capacity Development für eine wirksame EZ ist in den vergangenen Jahren mit der Formulierung entsprechender international anerkannter Prinzipien³ – zu denen nicht zuletzt der Grundsatz größerer Eigenverantwortung der Partnerländer für ihre Entwicklungsstrategien und die Koordination externer Unterstützung zählt – zudem weiter gestiegen. Gleichzeitig steht die internationale EZ, gerade mit Blick auf eine wirksamere Ausgestaltung der externen Unterstützung für das Capacity Development in den Partnerländern, vor anspruchsvollen Herausforderungen: So legen zumindest Teile der internationalen Diskussion nahe, dass gerade bei der Anwendung der Wirksamkeitsprinzipien bislang bestenfalls moderate Fortschritte zu verzeichnen sind (vgl. Keijzer, 2013). Vor allem in Bezug auf einen wirksamen, effizienten und zielgenauen Ressourceneinsatz sowie eine einheitliche und kohärente Gestaltung der EZ gibt es ein ausgeprägtes Optimierungspotenzial, wie auch die OECD/DAC-Peer-Reviews wiederholt anmerkten (vgl. OECD/DAC, 2005, 2010).

Diesen Herausforderungen muss sich auch die deutsche EZ stellen, zumal die GIZ zu den international größten Anbietern von CD zählt. In der deutschen EZ ist die Technische Zusammenarbeit das wichtigste Mittel zur Förderung des Capacity Development. Mit einem Volumen von rund 2,6 Mrd. Euro an ODA-Mitteln für die TZ im Jahr 2014 (vgl. BMZ, 2016d) ist Deutschland im internationalen Vergleich ein wichtiger Akteur im Bereich Capacity Development.

Die deutsche TZ ist von Regierungen der Partnerländer und anderen Gebern als wirkungsvoll und relevant anerkannt (OECD/DAC, 2010: 93). Gleichzeitig wurden in den Prüfberichten des OECD/DAC von 2001, 2005 und 2010 wiederholt die institutionelle Überkomplexität und die Fragmentierung des deutschen EZ-Systems als wichtige Hindernisse für einen wirksameren deutschen Beitrag bemängelt.

² Als TZ-„Vorhaben“ werden in diesem Bericht die TZ-Module eines Auftrags des BMZ für die Durchführung eines Programmvorschlages bezeichnet. Im Feld werden sie oft auch „Projekt“ oder „Programm“ der GIZ genannt. Diese Begriffe – etwa in Zitaten – sind synonym zu verstehen.

³ Die fünf Prinzipien der „Pariser Erklärung für eine Wirksamere EZ“ sind: Eigenverantwortung, Partnerausrichtung, Harmonisierung, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht (vgl. OECD/DAC, 2005).

Diese in den DAC-Prüfberichten bemängelte Überkomplexität manifestierte sich bis zur Fusion darin, dass zahlreiche Akteure als Durchführungsorganisationen im Feld der deutschen TZ agierten:

- Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) führte seit 1975 technische Beratung im Rahmen von Entwicklungsprojekten durch.
- Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) entsandte Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer (EH), die gemäß Entwicklungshelfer-Gesetz (EhFG) einen zeitlich befristeten Entwicklungsdienst ohne Erwerbsabsicht leisteten. Die DED-EH sollten Partnerorganisationen (PO) in Partnerländern beraten, anschließend wieder nach Deutschland in ihren Beruf zurückkehren und sich hier für entwicklungspolitische Belange einsetzen⁴
- InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung) konzipierte und setzte Capacity-Building-Programme in der Internationalen Zusammenarbeit um. Die Programme richteten sich an Fach- und Führungskräfte aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Als Instrumente dienten hierbei Weiterbildung und Training, Dialog, Netzwirkbildung und Personalentwicklungsberatung. Die Programme sollten Menschen darin unterstützen, betriebliche, organisatorische und politische Veränderungsprozesse zu gestalten. Die Programme hatten überwiegend einen regionalen Ansatz.
- Das Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (CIM) – vormals eine Arbeitsgemeinschaft der GTZ und der Bundesagentur für Arbeit (BA), seit der Fusion eine AG der GIZ und der BA – vermittelt seit 1980 deutsche und europäische Fach- und Führungskräfte als Integrierte Fachkräfte (IF) in entwicklungsrelevante Arbeitsstellen unter anderem in Partnerländer der deutschen EZ.

CIM wie DED waren somit vor der Fusion für die Personelle Zusammenarbeit verantwortlich, InWEnt für Human Capacity Development (HCD)⁵ und die GTZ für die Technische Zusammenarbeit.

Diese Vielfalt an TZ-Organisationen erlaubte zwar eine diversifizierte Kooperation mit Partnern auf unterschiedlichen Ebenen im Mehrebenensystem; für die Partner wie auch für andere Geber war die deutsche EZ-Landschaft aber oft unübersichtlich, und sie verursachte erhebliche Transaktionskosten.

Auch in der Geberkoordination traten die Akteure der deutschen EZ nicht einheitlich auf und nahmen etwa an Koordinationstreffen häufig mit Repräsentanten verschiedener Organisationen und der deutschen Botschaft teil. Entsprechend waren einheitliche Positionen häufig schwer und mit teils nicht unerheblichem Mehraufwand abzustimmen und Zuständigkeiten nicht klar definiert. Eine Reform des Vorfeldes der deutschen EZ stand dementsprechend seit geraumer Zeit auf der entwicklungspolitischen Agenda, gestaltete sich jedoch politisch schwierig, wie sich nicht zuletzt an der im Jahr 2006 angestoßenen, aber letztlich nicht umgesetzten Zusammenführung von Finanzieller (FZ) und Technischer Zusammenarbeit zeigte.

Bereits seit Ende der 1990er Jahre wurde daher eine institutionelle Reform des deutschen EZ-Systems diskutiert,⁶ die von der „ganz großen Fusion“ (des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit [BMZ] und des Auswärtigen Amtes [AA]) über die „große Fusion“ (der FZ mit der TZ) bis zur „kleinen Fusion“ der TZ-Vorfeldorganisationen reichte, die schließlich auf Beschluss der Bundesregierung vom Juli 2010 vollzogen wurde: Nach relativ kurzer Vorbereitungszeit wurden bereits im Januar 2011 im Rahmen der Strukturreform der Technischen Zusammenarbeit die GTZ, der DED und InWEnt zur GIZ fusioniert.

Mit der Strukturreform verfolgte das BMZ laut Kabinettsbeschluss vom 07.07.2010 zwei zentrale Ziele, die im Rahmen dieser Evaluierung in Bezug auf den Instrumenteneinsatz untersucht wurden:

1. *„Wir wollen die **anerkannte Vielfalt der Instrumente** der bilateralen TZ erhalten, zugleich wollen wir die **Wirtschaftlichkeit** erhöhen und die organisatorischen **Strukturen straffen**,*

⁴ Dabei war der DED nicht nur Entsendeorganisation für Fachkräfte nach dem Entwicklungshelfer-Gesetz der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sowie Durchführungsorganisation für das BMZ-Programm „Ziviler Friedensdienst“ (ZFD), sondern hatte darüber hinaus als „Zweiten Gesellschaftszweck“ die Förderung entwicklungsrelevanter einheimischer Organisationen und Selbsthilfe-Initiativen in den Partnerländern zu einer eigenständigen Arbeitslinie aufgebaut. Für die Geschichte des DED bzw. den Wandel des Entwicklungshelferbildes durch die Zeit vgl. die umfangreiche DEval-Evaluierung „Vermittlung von Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern als Personalinstrument in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ (Roxin, 2015).

⁵ Der Begriff „HCD“ wurde jedoch erst in der GIZ geprägt.

⁶ Bereits die Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung von 1998 sah vor, „die staatliche Entwicklungszusammenarbeit [zu] straffen und die Zusammenlegung verschiedener Durchführungsorganisationen [zu] prüfen“ (Ashoff, 2009).

die Instrumente bündeln, sie transparenter und flexibler gestalten und sie zukunftsorientiert weiter entwickeln.“

2. „Wir wollen die **politische Gestaltungsfähigkeit der Bundesregierung stärken, einen einheitlichen (kohärenten) und sichtbaren Außenauftritt der deutschen EZ im Rahmen der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen sicherstellen und Deutschland als innovativen Motor und Partner der internationalen Entwicklungspolitik etablieren**“ (BMZ, 2010, Hervorhebungen im Original).

Die Instrumente der fusionierten Organisationen, also die EH des ehemaligen DED und die Maßnahmen von InWEnt, sollten entsprechend zusammen mit den IF des CIM in die TZ-Vorhaben integriert werden. Im Rahmen dieser Integration wurden die Instrumente in das Auftragsverfahren⁷ überführt, wodurch die Budgetmittel für den Einsatz der Instrumente an fest vereinbarte Vorhabensziele gekoppelt wurden. Dagegen waren der DED, CIM und InWEnt (nur Personal- und Sachkosten) als Zuwendungsempfänger vor der Fusion nicht an einzeln definierte Aufträge gebunden.⁸

Bereits deutlich vor der Strukturreform (2007) hatte das BMZ begonnen, die Maßnahmen der Durchführungsorganisationen und damit auch die im Rahmen dieser Evaluierung betrachteten Instrumente in koordiniert geplanten EZ-Programmen zusammenzuführen (vgl. BMZ, 2009). An diesen gemeinsamen Programmanschlägen (gPV) waren und sind neben den zur GIZ fusionierten Organisationen auch die anderen Durchführungsorganisationen der staatlichen deutschen EZ (KfW, BGR, PTB)⁹ beteiligt. Eine Kooperation verschiedener Instrumente mit gemeinsamen Zielen in Sektorschwerpunkten war für die deutsche TZ 2011 also nicht neu – doch waren diese konzertierten Maßnahmen verschiedener Organisationen mit hohem Koordinations- und Verwaltungsaufwand verbunden, der durch die Zusammenführung der Instrumente in einer Organisation erheblich reduziert werden sollte.

Ein Hauptziel der Strukturreform lag darüber hinaus in der Erhöhung der politischen Steuerungsfähigkeit des BMZ gegenüber der deutschen TZ durch eine klarere Trennung von Durch-

führung und politischer Steuerung. Die Strukturreform zielte daher auf ein „*neu ausgerichtetes Verhältnis zwischen Entwicklungspolitischer Gestaltung der Bundesregierung und Durchführung*“ – so der Kabinettsbeschluss –, d. h. eine effiziente Arbeitsteilung zwischen Bundesregierung und Durchführungsorganisationen. Dies sollte dadurch erreicht werden, dass sich auf der einen Seite das BMZ stärker auf seine ministeriellen Kernaufgaben (Gestaltungs-, Steuerungs-, Koordinierungs- und Aufsichtsfunktion), auf der anderen Seite die neu geschaffene GIZ auf ihre „*Durchführungsaufgaben und die Entwicklung durchführungsnaher Methoden*“ (BMZ, 2010) konzentriert.

Das bedeutet in der Praxis vor allem, dass politische Kernaufgaben nur noch durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BMZ erbracht werden sollen, was zum einen durch eine formale Rollenklärung zwischen Durchführungsorganisationen, BMZ und Botschaften in den Partnerländern, zum anderen durch eine erhebliche personelle Stärkung der Botschaften durch Abgeordnete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem BMZ ermöglicht werden sollte. Die Fusion von drei Durchführungsorganisationen sollte zudem zu einer Reduzierung des Koordinierungsaufwandes seitens des BMZ führen.

1.2 Ziele der Evaluierung

Die vorliegende Evaluierung hat ausdrücklich nicht sämtliche Aspekte der Strukturreform des Jahres 2011 untersucht – sie ist keine Evaluierung der TZ-Fusion. Das Ziel der Evaluierung ist vielmehr die Bewertung der Umsetzung der TZ-Instrumentenintegration und der damit einhergehenden Veränderungen der Wirksamkeit und der Effizienz des kombinierten Instrumenteneinsatzes in Partnerländern durch die Zusammenführung in einer Organisation. Da die klarere Trennung von politischer Steuerung und Durchführung ein wichtiger Kontextfaktor für die TZ-Instrumentenintegration ist und zudem einen bedeutsamen Aspekt der Ausgestaltung der Rollen zweier zentraler Akteure dieser Evaluierung – des BMZ und der GIZ – darstellt, wird der Bereich der politischen Steuerung der TZ in dieser Evaluierung mit betrachtet.

⁷ Im Auftragsverfahren werden konkrete TZ-Vorhaben mit klar definierten Zielen und Budgets fest vom BMZ an Durchführungsorganisationen gemäß einem Programmanschlag beauftragt.

⁸ In einer Übergangsphase von 2011 bis 2012 wurden der Entwicklungsdienst innerhalb der neuen GIZ und die ehemaligen InWEnt-Programme noch im Zuwendungsverfahren finanziert. Ab 2012 wurden beide Instrumente im Auftragsverfahren finanziert und zunehmend in TZ-Vorhaben integriert. Die Mittel, die DED, CIM und InWEnt im Jahr 2010 aus Zuwendungen erhielten (245 Mio. Euro), standen ab 2012 zusätzlich für den TZ-Titel zur Verfügung.

⁹ Kreditanstalt für Wiederaufbau, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Physikalisch-Technische Bundesanstalt

Etwa viereinhalb Jahre nach Inkrafttreten der Strukturreform bietet die Evaluierung damit eine Bestandsaufnahme, inwiefern die theoretischen Annahmen zum Nutzen der Integration der TZ-Instrumente zutreffend waren (s. Abschnitt 2: Theorie des Wandels), d. h., inwiefern die beabsichtigten Verbesserungen eingetreten sind oder welche Anhaltspunkte für korrigierende Steuerungsmaßnahmen identifiziert werden können.

Weiterhin soll die Evaluierung dazu beitragen, die Profile der einzelnen TZ-Instrumente für eine erfolgreiche Integration zu schärfen, den Planungsprozess der Integration von Instrumenten in Vorhaben zu optimieren und mögliche Erfolgsfaktoren für eine optimale Planung, Steuerung und Wirkungsorientierung der Instrumentenintegration nutzbar zu machen.

Da Vorhaben, die seit der Fusion geplant wurden, zum Zeitpunkt der Datenerhebung seit maximal zwei Jahren implementiert wurden, waren Wirkungen einzelner Vorhaben noch nicht evaluierbar – zumal es keine Baseline oder eine Kontrollgruppe gibt, um den integrierten Instrumenteneinsatz mit dem Kontrafaktischen vergleichen zu können. Dementsprechend musste sich die Evaluierung mit Blick auf die Wirkungen der Instrumentenintegration auf der Impact-Ebene weitgehend auf die Bewertung des Vorliegens von Voraussetzungen für ein erhöhtes Wirkungspotenzial beschränken. Die Effekte der Strukturreform wurden daher ausschließlich auf Output- und Outcome-Ebene untersucht.

Auch die Effizienz des Instrumenteneinsatzes wurde im Rahmen der Evaluierung geprüft. Durch eine optimierte Ressourcennutzung und den Abbau von Doppelstrukturen sollten infolge der Fusion auch Effizienzgewinne erzielt werden, insbesondere durch die Reduzierung von Transaktionskosten sowohl an den Standorten in Deutschland als auch in den deutschen EZ-Strukturen in den Partnerländern. Eine Bewertung dieses finanziellen Ertrags der TZ-Fusion (sog. Fusionsrendite) wurde jedoch nicht vorgenommen. Auch die strukturellen Veränderungen durch die Fusion in Deutschland und ihre ökonomischen Auswirkungen sind ausdrücklich nicht Bestandteil dieser Evaluierung.

1.3

Gegenstand der Evaluierung

Gegenstand der Evaluierung ist die Integration des TZ-Instrumentariums in Vorhaben der deutschen TZ. Diese Evaluierung versteht TZ-Instrumente als entwicklungspolitische Inputs, die in einem Vorhaben eingesetzt werden, um eine entwicklungspolitische Wirkung zu generieren. Ein Instrument kann dabei auf unterschiedlichen Ebenen, mit unterschiedlichen Partnern und Zielgruppen und mit unterschiedlichen Finanzierungsquellen wirken.

Im Rahmen dieser Evaluierung wurden TZ-Instrumente als diejenigen Instrumente (und die Dienstleistung HCD) betrachtet, die für die Instrumentenintegration zur Verfügung stehen (vgl. BMZ, 2014d). Entsprechend wurde die Integration der folgenden TZ-Instrumente und Dienstleistungen untersucht, die in Kapitel 4 ausführlich dargestellt werden:

1. Fachkräfte:
 - Langzeitfachkräfte (entsandt und national)
 - Kurzzeitfachkräfte (entsandt und national)
 - Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer, Entsandte nach dem EhFG
 - Integrierte Fachkräfte
2. Human Capacity Development
3. Finanzierungsbeiträge
4. Sachgüter

Die Dienstleistungsangebote und Formate von InWEnt für Human Capacity Development wurden innerhalb der GIZ zunächst in Kombination mit dem HCD-Instrumentarium der ehemaligen GTZ als Instrument HCD verstanden, später aber – in Abgrenzung zu den Personal-, Sach- und Finanzinstrumenten – als Dienstleistung definiert. Da diese Evaluierung aber die Integration des Instrumentariums aller drei fusionierten Vorfeldorganisationen zum Gegenstand hat, schließt sie die Dienstleistung HCD als Bestandteil der Instrumentenstrategie eines TZ-Vorhabens ausdrücklich mit ein – nicht zuletzt, da HCD noch bis 2013 in der GIZ als eigenständiges Instrument definiert wurde.

Innerhalb von TZ-Vorhaben der GTZ wurde traditionell mit internationalen und lokalen Fachkräften wie auch mit Finanzierungen und Sachgütern gearbeitet. Die Herausforderung der Instrumentenintegration bestand daher in der Integration der neuen Personalinstrumente IF und EH in die TZ-Vorhaben der GIZ sowie der Integration der Capacity-Building-Instrumente von InWEnt in die vorhandenen (H)CD-Dienstleistungen. Entsprechend wurde die Integration dieser Instrumente und der Dienstleistung HCD schwerpunktmäßig evaluiert.

Die einzelnen Instrumente haben unterschiedliche komparative Stärken im Hinblick auf ihre Einsetzbarkeit und ihre Wirksamkeit sowie auf ihr Zusammenspiel mit anderen Instrumenten. Zudem können die Instrumente auf vielfältige Art und Weise miteinander kombiniert werden und auf verschiedenen Ebenen zusammenwirken.

Für eine effektive und effiziente Zielerreichung in einem Vorhaben muss daher ein geeignetes Instrumentenkonzept entwickelt werden. Dabei sollen im Rahmen der integrierten Programmierung die am besten geeigneten Instrumente in der optimalen Zusammensetzung für die Ziele eines Vorhabens identifiziert und entsprechend ihren komparativen Stärken eingesetzt werden.

Auf der Planungsebene lassen sich drei Integrationsarten der TZ-Instrumente unterscheiden:

- **Formal integriert** sind Instrumente, die im Rahmen von TZ-Vorhaben beauftragt und aus Programmmitteln finanziert werden.
- **Inhaltlich integriert** sind Instrumente dann, wenn sie separat zur Flankierung eines Vorhabens oder als Beitrag zur Zielerreichung beauftragt werden. Dabei soll ein direkter Bezug zum Wirkungsgefüge des flankierten Vorhabens (Outcome- bzw. Output-Ebene) oder des Sektorschwerpunktes (Impact-Ebene) hergestellt werden. Inhaltlich integrierte Instrumente werden über den Studien- und Fachkräftefonds (SFF) finanziert (s. Abschnitt 5.6).
- **Eigenständige Einsätze** sind Einsätze ohne inhaltlichen Bezug zum Wirkungsmodell eines Vorhabens. Sie sind in Fällen von politischer oder strategischer Relevanz möglich (vgl. BMZ, 2014d).

Während gemäß der Definition das wesentliche Unterscheidungsmerkmal zwischen formaler und inhaltlicher Integration in der Finanzierung der Instrumente liegt, hat die Art der Integration eine große Bedeutung für die Wahrnehmung der beteiligten Akteure (also der Programmplanerinnen und Programmplaner, Managerinnen und Manager sowie der EH und IF auf den jeweiligen Fachkraftstellen) in Bezug auf die Integrierbarkeit und das Wirkungspotenzial.

Um dem Gegenstand der Evaluierung gerecht zu werden und die dargestellten Evaluierungsziele zu erreichen, wurden die folgenden drei Kernbereiche analysiert:

- Planung und Umsetzung von integrierten Instrumentenkonzepten in Vorhaben der deutschen TZ
- Wirkungen bzw. Wirkungspotenziale von Vorhaben mit integrierten Instrumentenkonzepten
- Funktionalität der Trennung von Durchführung und politischer Steuerung

Auf der Grundlage dieser Analyse werden im vorliegenden Bericht die drei folgenden Evaluierungsfragen beantwortet:

- 1. Inwiefern werden im Rahmen der Instrumentenintegration die TZ-Instrumente profilgerecht, zielorientiert und bedarfsgerecht geplant und eingesetzt?**
- 2. Inwieweit verfügen instrumentenintegrierte TZ-Programme über ein höheres Wirkungspotenzial als nicht integrierte?**
- 3. In welchem Ausmaß wurde die Steuerungsfähigkeit des BMZ im Rahmen der Strukturreform erhöht?**

Die Entwicklung der Evaluierungsfragen ist in Kapitel 2 detailliert nachgezeichnet.

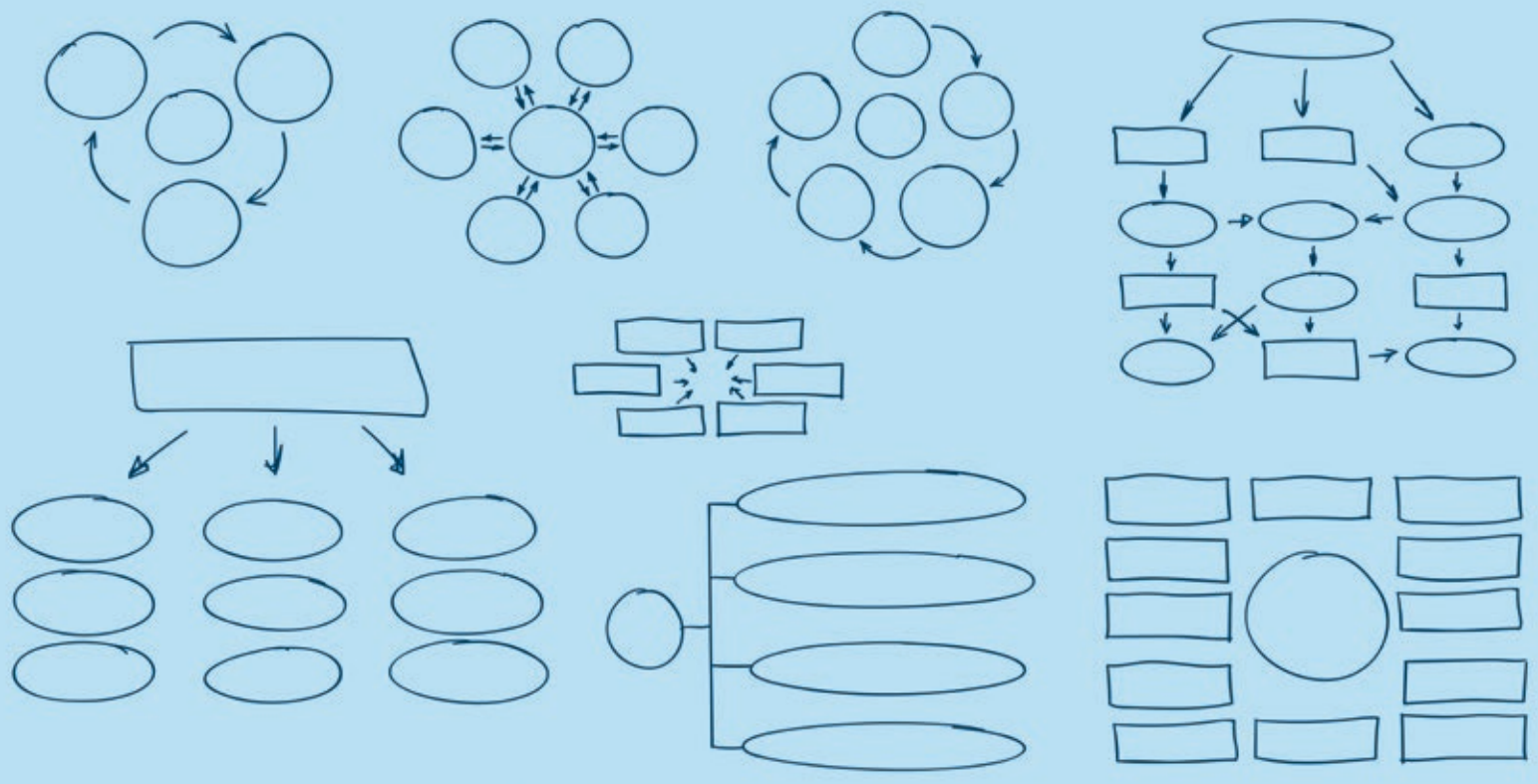
Die Evaluierungskriterien des OECD/DAC waren kein strukturbildendes Element dieser Evaluierung, da die Untersuchung als eine Instrumentenevaluierung bzw. organisationale Evaluierung verstanden wurde und die genuine Anwendung auf ein Vorhaben oder ein Programm hier nicht gegeben war. Jedoch sind die Kriterien Relevanz, Effektivität und Effizienz insofern berücksichtigt worden, als zentrale Fragestellungen der Evaluierung diese DAC-Kriterien reflektieren (s. Abschnitt 3.1).

1.4

Aufbau des Berichts

Dieser Evaluierungsbericht ist folgendermaßen aufgebaut:

- In **Kapitel 2** wird zunächst das aus den Zielen der Strukturreform rekonstruierte Wirkungsmodell der Instrumentenintegration dargestellt. In einem zweiten Schritt werden aus dem Modell Wirkungshypothesen abgeleitet, die die Grundlage der Evaluierungsfragen dieser Evaluierung bilden.
 - In **Kapitel 3** werden ausgehend von der aus den Evaluierungsfragen entwickelten Evaluierungsmatrix zur Beantwortung der Evaluierungsfragen das methodische Vorgehen sowie der Ablauf der Evaluierung vorgestellt. Hier werden die verwendeten Erhebungsinstrumente und ihre methodischen Grenzen erläutert.
 - In **Kapitel 4** werden die TZ-Instrumente detailliert vorgestellt sowie die Arten der Instrumentenintegration näher erläutert.
 - In **Kapitel 5** werden die Ergebnisse zur ersten Evaluierungsfrage zu Planung und Einsatz der TZ-Instrumente detailliert präsentiert. Zu jedem der Bewertungskriterien (BK), – Umsetzung der Integrationsvorgaben, Zielorientierung, Profilgerechtigkeit, Partnerorientierung, Flexibilität, Koordination von Planung und Einsatz der TZ-Instrumente sowie dem Einfluss von Zielvereinbarungen und anderen sachfremden
- Vorgaben auf die Instrumentenplanung – werden die empirischen Erkenntnisse wie auch die daraus folgenden Ergebnisse und Bewertungen dargestellt.
- In **Kapitel 6** werden die Ergebnisse zu den Bewertungskriterien der zweiten Evaluierungsfrage bezüglich des Wirkungspotenzials integrierter TZ-Vorhaben erläutert, also zu Wirtschaftlichkeit, Synergien und der Wirkungserwartung bzw. dem Wirkungspotenzial von Vorhaben mit integrierten Instrumentenkonzepten. Im Anschluss werden die Erkenntnisse multivariater statistischer Analysen der Einflussfaktoren auf das Wirkungspotenzial von Vorhaben bzw. integrierten TZ-Instrumenten zusammengefasst.
 - In **Kapitel 7** sind die Ergebnisse zur dritten Evaluierungsfrage dargestellt, und die Erkenntnisse zur Steuerungsfähigkeit des BMZ, der Effizienz des politischen Dialogs und der Transparenz deutscher TZ werden erläutert.
 - Im abschließenden **Kapitel 8** werden die Schlussfolgerungen der Evaluierung zusammengefasst und daraus Empfehlungen abgeleitet.
- Der gedruckten Version dieses Berichts sind Anhänge zur BMZ-Zielmatrix und der rekonstruierten Wirkungslogik der Instrumentenintegration beigelegt. Die umfangreichen Anlagen zum empirischen Teil der Evaluierung sind digital auf der Website des DEval zu finden.



2.

THEORIE DES WANDELS

2.1

Zieldimensionen der Strukturreform

Der Gegenstand dieser Evaluierung – die Integration der TZ-Instrumente – ist unmittelbarer Bestandteil der „Strukturreform für eine wirkungsvollere Technische Zusammenarbeit“. Das BMZ hat die strategischen Ziele dieser Reform in einer Kabinettsvorlage im Juli 2010 (vgl. BMZ, 2010) definiert und sie Ende Juli 2010 in einer ausführlichen Zielmatrix in fünf Zieldimensionen (ZD) und neun Zielen ausdifferenziert (BMZ, 2011b; Anhang 1):

ZD 1: Effektivität und Effizienz der Durchführungsstruktur der TZ

- Ziel 1: Steigerung der Wirksamkeit des Mitteleinsatzes in der Technischen Zusammenarbeit
- Ziel 2: Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes
- Ziel 3: Das Know-how der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird für die deutsche EZ optimal und qualitätssteigernd in Wert gesetzt

ZD 2: Politische Gestaltung durch BMZ/Bundesregierung

- Ziel 4: Stärkung der Steuerungsfähigkeit der staatlichen TZ durch die Bundesregierung (vor Ort und international)
- Ziel 5: Erhöhung der Sichtbarkeit der deutschen EZ

ZD 3: Wettbewerb

- Ziel 6: Stärkung von Innovation und Kreativität

ZD 4: Stärkung gesellschaftlicher Kräfte in der EZ

- Ziel 7: Einbindung gesellschaftlicher Kräfte in die Organisation der TZ

ZD 5: Verankerung organisatorischer Lernprozesse

- Ziel 8: Führung eines iterativen Lernprozesses zwischen den Beteiligten
- Ziel 9: Gewährleistung der rechtlichen und politischen Realisierbarkeit

Diese neun Ziele sind weiterhin in 25 Unterziele (UZ) unterteilt und mit 56 Maßnahmen (M) operationalisiert.¹⁰

Der Gegenstand dieser Evaluierung beschränkt sich auf die ersten beiden Zieldimensionen, die den Kern des Kabinettsbeschlusses darstellen. Die Ziele 1–5 sowie ausgewählte Unterziele und Maßnahmen bilden somit den Hintergrund dieser Evaluierung und sind in aggregierter Form als übergeordnete Interventionslogik in das Wirkungsmodell eingegangen, das für diese Evaluierung rekonstruiert wurde (s. nächsten Abschnitt). Zur Beantwortung der Evaluierungsfragen stehen somit vorwiegend das Unterziel 3 der BMZ-Zielmatrix (Optimierung des Instrumenteneinsatzes in der deutschen EZ, bessere Nutzung der Synergieeffekte zwischen den vorhandenen Instrumenten und Weiterentwicklung der Instrumente) sowie die Maßnahmen M 3 („*Bündelung des Managements der Instrumente durch Einführung eines einheitlichen Zielsystems und Auftragsverfahrens [integrierte fachliche und organisatorische Generierung, Konzipierung und Planung sowie Durchführung der Angebote]*“) und M 4 („*Auswahl von Pilotländern zur gezielten Sammlung von Erfahrungen mit dem ‚Instrumenten-Baukasten‘ der deutschen TZ. Der Instrumenteneinsatz wird entsprechend weiterentwickelt.*“) im Fokus der Evaluierung. Die weiteren Unterziele und Maßnahmen sind der Zielmatrix in Anhang 1 zu entnehmen.

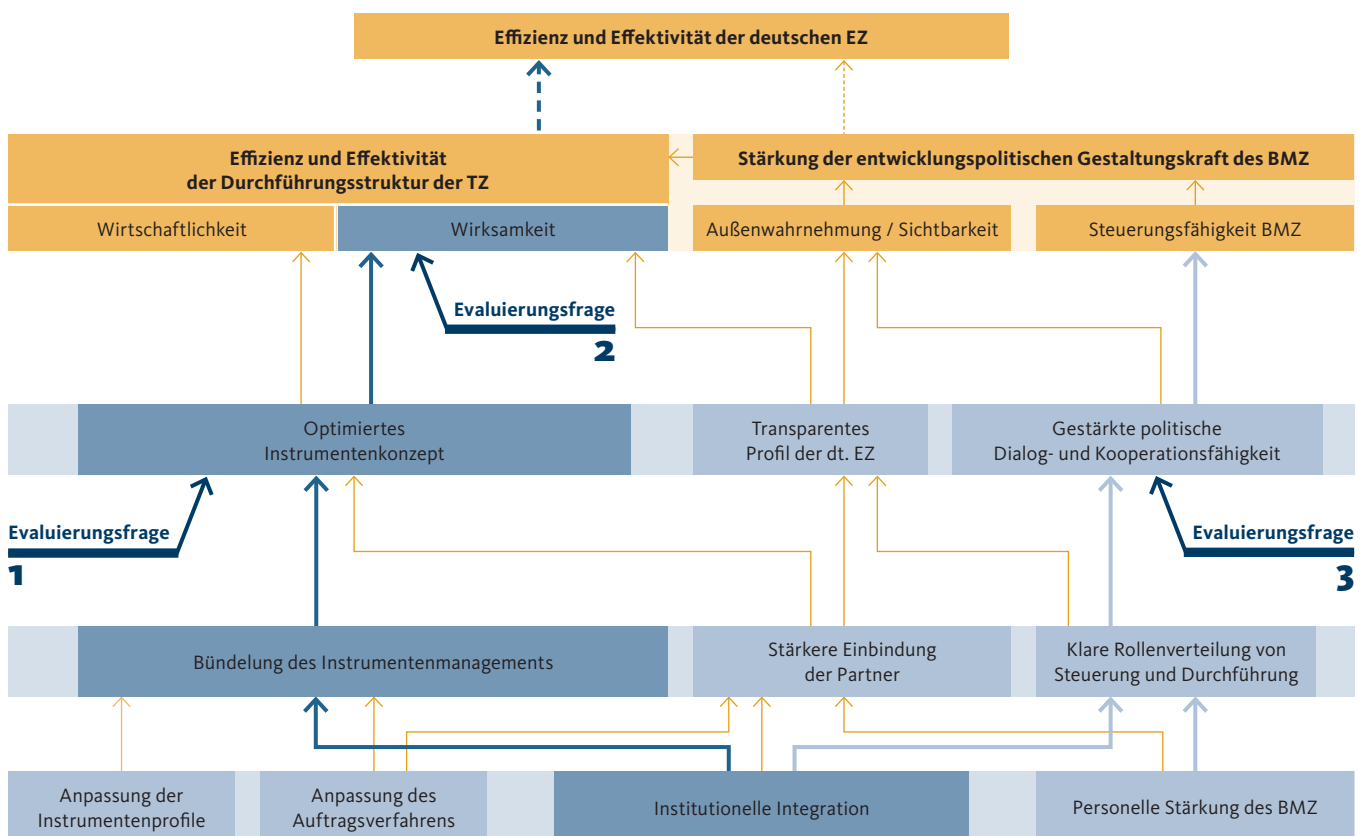
2.2

Rekonstruierte Wirkungslogik der Instrumentenintegration

Der Zielmatrix der Strukturreform ist zu entnehmen, wie die einzelnen Ziele der Reform und damit die Wirkungen der TZ erreicht werden sollten und sollen. Die Aspekte dieser Matrix, die sich direkt auf die Instrumentenintegration und die politische Gestaltungsfähigkeit beziehen, wurden für die Konzepterstellung der Evaluierung in ein Wirkungsmodell des Reformprozesses überführt, aus dem sich Wirkungshypothesen ableiten lassen, anhand derer die vorliegende Evaluierung strukturiert ist (s. Abbildung 1, auch Anhang 2).

¹⁰ Da Maßnahmen zur Erreichung unterschiedlicher Unterziele z. T. mehrfach genannt wurden, sind es insgesamt nur 45 verschiedene Maßnahmen.

Abbildung 1: Wirkungsmodell zur Instrumentenintegration



Quelle: eigene Darstellung

Da sich die Evaluierung auf strukturelle und organisatorische Veränderungen in der Planung und Durchführung der deutschen TZ konzentriert, beschränkt sich das Wirkungsmodell auf die Darstellung der Output-Ebene der Reform. Auf der Outcome-Ebene konnte nur das Wirkungspotenzial, nicht aber tatsächlich eingetretene Wirkungen untersucht werden (s Abschnitte 1.2 und 2.3).

Entsprechend wurden im Rahmen dieser Evaluierung diejenigen Maßnahmen und Prozesse untersucht, die potenziell auf die ersten beiden Zieldimensionen der Strukturreform wirken – also die Effektivität und die Effizienz der Durchführungsstruktur der TZ (ZD 1) sowie die politische Gestaltung durch das BMZ

(ZD 2). In der Wirkungslogik wurde entsprechend rekonstruiert, welche Outputs für die Erreichung dieser Ziele konzeptionell als erforderlich zu betrachten sind.

Ausgangspunkt der Evaluierung war die institutionelle Integration bzw. Fusion der TZ-Durchführungsorganisationen DED, GTZ und InWent zur GIZ. Dabei stehen weniger die allgemeinen Auswirkungen der strukturellen Zusammenführung dreier Organisationen unter einem Dach im Vordergrund des Erkenntnisinteresses, sondern die spezifischen Wirkungen der Fusion auf den Instrumenteneinsatz und das Instrumentenmanagement sowie die klare Rollenverteilung bei der Durchführung und der politischen Steuerung der TZ.

Neben der Fusion der TZ-Institutionen haben aber noch andere Inputs der Vorfeldreform Auswirkungen auf diese Output-Ebene: Die parallel zur institutionellen Integration betriebene Weiterentwicklung der TZ-Instrumente sowie die Übernahme von EH und IF in das Auftragsverfahren waren wichtige Voraussetzungen, um die Integration der TZ-Instrumente zu ermöglichen, bzw. haben die Integrationsfähigkeit der Instrumente geschaffen und beeinflusst.

In diesem Wirkungsmodell wurden anhand der Erkenntnisse aus den explorativen Fallstudien (zum Ablauf der Evaluierung s. Kapitel 3) zwei Wirkungsstränge identifiziert, an denen die vorliegende Evaluierung ansetzt:

1. In der ersten Zieldimension sollte mit der neuen Durchführungsorganisation auf der Basis weiterentwickelter Instrumentenprofile und des erweiterten Auftragsverfahrens durch die Bündelung des Auftragsmanagements und die stärkere Einbeziehung der Partner ein optimierter Instrumentenmix ermöglicht werden mit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes zu erhöhen und die Wirksamkeit der Durchführungsstruktur der deutschen TZ zu steigern. Da parallel zur Einführung der TZ-Instrumentenintegration die TZ-Instrumentenprofile angepasst und überarbeitet wurden, können veränderte Wirkungspotenziale auch darauf und nicht ausschließlich auf ein integriertes Instrumentenkonzept zurückzuführen sein.
2. In der zweiten Zieldimension sollte unter anderem der Ausbau der EZ-Außenstruktur die (personellen) Grundlagen schaffen, um eine Stärkung der Steuerungsfähigkeit der staatlichen TZ durch die Bundesregierung (vor Ort und international) zu erreichen und eine klarere Trennung der politischen Steuerung von der Durchführungsverantwortung herbeiführen zu können. Damit verbunden war das Ziel einer Stärkung der entwicklungspolitischen Gestaltungskraft des BMZ auch vor Ort und international sowie dessen Dialog- und Kooperationsfähigkeit. Weiterhin sollte die Transparenz der deutschen EZ erhöht und ihre Außen- darstellung bei Implementierungspartnern und anderen bi- und multilateralen Gebern vereinheitlicht werden. Auf einer übergeordneten Ebene in diesem Modell führt dieser Wirkungsstrang zu einer verbesserten politischen Gestaltungsfähigkeit des BMZ, die mittelbar auch zur

Stärkung der Effektivität und der Effizienz der Durchführungsstruktur der Technischen Zusammenarbeit beiträgt.

Das gemeinsame Ziel beider Wirkungsstränge besteht in einer insgesamt effektiveren deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Der Fokus dieser Evaluierung lag jedoch auf der Durchführungsebene und konzentrierte sich auf die Maßnahmen und Inputs, die mit der Instrumentenintegration in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Die Wirkungen der Strukturreform der Technischen Zusammenarbeit und insbesondere auch der Stärkung der EZ-Außenstruktur gehen über die in dieser Evaluierung betrachteten unmittelbaren Wirkungen der Instrumentenintegration weit hinaus.

Das primäre Erkenntnisinteresse dieser Evaluierung lag darin, die Wirkungszusammenhänge, die im Wirkungsmodell als blaue Pfade dargestellt sind, nachzuvollziehen und die relevanten Einflussmechanismen zu untersuchen.

Gemäß dem ersten – in der Abbildung 1 dunkelblau dargestellten – Wirkungsstrang sollte in der Evaluierung zunächst erfasst werden, ob innerhalb der TZ optimierte Instrumentenkonzepte geplant und eingesetzt werden (Wirkungshypothese 1, s. Abschnitt 2.3) und ob dadurch ein verbessertes Wirkungspotenzial erwartet werden kann (Wirkungshypothese 2).

Gemäß dem zweiten – in der Abbildung hellblau dargestellten – Wirkungsstrang sollte evaluiert werden, ob die angenommenen Voraussetzungen für die erhöhte Steuerungsfähigkeit des BMZ erfüllt sind (Wirkungshypothese 3).

Die tatsächlichen Wirkmechanismen zwischen den Zielebenen sind in der Zielmatrix der Strukturreform nicht immer offensichtlich oder dezidiert dargestellt, weshalb im Rahmen der Inception-Phase, aber auch im weiteren Vorgehen der Evaluierung ein exploratives Vorgehen notwendig war.¹¹

So hat sich beispielsweise ergeben, dass der Prozess der Integration im Feld (noch) sehr dynamisch ist und Kontextfaktoren schon während der Programmplanung eine deutlich größere Rolle spielen, als zu Beginn der Evaluierung erwartet worden war. Vor allem ist aus den explorativen Fallstudien hervorgegangen, dass die Zielvereinbarungen zwischen BMZ und GIZ zum

¹¹ Auch nach der Inception-Phase wurden aufgrund erweiterter Erkenntnisse im Verlauf der Fallstudien noch Veränderungen an den Hypothesen vorgenommen. Die Änderungen im Vergleich zu den im Inception-Report dargestellten Hypothesen und den daraus abgeleiteten Evaluierungsfragen beschränken sich jedoch auf die Gliederung und die Ausgestaltung der einzelnen Bewertungskriterien.

mengenmäßigen Einsatz von TZ-Instrumenten sowie die GIZ-interne Operationalisierung dieser Vereinbarungen die Planung von Programmen stark beeinflussten.

Da Wirkungen noch nicht evaluiert werden konnten, wurde im Rahmen dieser Evaluierung untersucht, inwiefern die der Wirkungslogik der Instrumentenintegration zufolge notwendigen Ausgangsbedingungen für ein erhöhtes Wirkungspotenzial vorliegen. Die Evaluierung hat sich somit unter besonderer Berücksichtigung externer Einflussfaktoren auf die folgenden drei Kernbereiche konzentriert:

1. Planung und Einsatz integrierter Instrumente
2. Wirkungspotenzial integrierter Instrumentenkonzepte
3. Politische Steuerung durch BMZ bzw. seine Außenstruktur

2.3

Wirkungshypothesen und Evaluierungsfragen

Aus dem oben dargestellten Wirkungsmodell wurden drei Wirkungshypothesen abgeleitet, die die Grundlage für die Bildung der Evaluierungsfragen dieser Evaluierung bilden.

1. Wirkungshypothese 1: Die *Bündelung des Instrumentenmanagements* führt aus drei Gründen zu einem *optimierten Instrumenteneinsatz*:
 - Durch die Bündelung können die einzelnen TZ-Instrumente besser auf ein einheitliches Zielsystem ausgerichtet werden.
 - Die fachliche und organisatorische Planung kann besser gesteuert werden.
 - Es ist die Möglichkeit gegeben, flexibler auf Kontextänderungen zu reagieren.

TZ-Instrumente können – so die Hypothese – nur dann optimal zusammenwirken, wenn sie bedarfsorientiert und gemäß ihrem Profil eingesetzt werden. Kriterien für die Auswahl der TZ-Instrumente, die nicht dem Einfluss des Instrumentenmanagements unterliegen und damit nicht am Zielsystem der Vorhaben ausgerichtet sind (etwa die aus den Zielvereinbarungen resultierenden Quoten für den Instrumenteneinsatz), beeinträchtigen die Entwicklung eines optimalen Instrumentenkonzepts.

2. Wirkungshypothese 2: TZ-Vorhaben mit *integriertem und optimiertem Instrumentenkonzept* bewirken eine höhere *Effizienz und Effektivität der Durchführungsstruktur der TZ*, wenn entweder (im Rahmen der wirtschaftlichen Möglichkeiten) qualitativ bessere oder quantitativ größere Wirkungen erzielt werden als bei Vorhaben mit nicht integriertem Instrumentenkonzept. Wirkungssteigerungen bei Vorhaben mit integrierten Instrumenten basieren auf realisierten Synergieeffekten und anderen Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Instrumenten, was eine koordinierte Implementierung erforderlich macht. Effizienz und Effektivität befinden sich teilweise in einer Wechselwirkung, sodass bei nicht effektiv geplanten Vorhaben auch nicht von einem Effizienzgewinn ausgegangen werden kann. Ein optimierter Instrumenteneinsatz muss also nach Wirtschaftlichkeitsprinzipien (etwa dem Subsidiaritätsprinzip) geplant und umgesetzt werden.
3. Wirkungshypothese 3: Eine verbesserte *politische Steuerungsfähigkeit des BMZ* basiert auf einer *gestärkten Dialog- und Kooperationsfähigkeit*, die eine *klare Rollenverteilung zwischen Steuerung und Durchführung* erforderlich macht. Die Möglichkeit zur Steuerung setzt neben den erforderlichen Strukturen, Ressourcen und fachlichen Kenntnissen auch notwendige Kompetenzen und Einflussmechanismen der steuernden Einheiten voraus. Zudem muss für Außenstehende die Rollenverteilung zwischen steuernden und umsetzenden Akteuren transparent und nachvollziehbar sein.

Zur Überprüfung der Wirkungshypothesen wurden die drei bereits in Abschnitt 1.3 vorgestellten Evaluierungsfragen für die Hauptphase der Untersuchung abgeleitet. Sie werden im Folgenden im Detail dargestellt.

Evaluierungsfrage 1: Inwiefern werden im Rahmen der Instrumentenintegration die TZ-Instrumente profiligerecht, zielorientiert und bedarfsgerecht geplant und eingesetzt?

Unter Evaluierungsfrage 1 wurde untersucht, welche Faktoren die Planung und den Einsatz der TZ-Instrumente determinieren oder beeinflussen. Es wurde demgemäß überprüft, inwiefern im Planungsprozess TZ-Instrumente entsprechend ihren Profilen, den Bedarfen der Partner und vor allem ihren Wirkungsmöglichkeiten für die angestrebten Ziele eingesetzt werden. Da die Kontextfaktoren, unter denen TZ-Vorhaben implementiert

werden, variabel sind, wurde zudem überprüft, ob Instrumentenkonzepte flexibel gestaltet sind, um auf Kontextveränderungen reagieren zu können. Weiterhin wurde geprüft, ob ein optimales, zielorientiertes Zusammenwirken der Instrumente durch eine zweckmäßige Koordination des gemeinsamen Einsatzes sichergestellt wird. Die Frage nach einem profulgerechten Einsatz der einzelnen TZ-Instrumente zielte schließlich nicht nur auf die Inwertsetzung der spezifischen Vorteile. Vielmehr musste zunächst auch untersucht werden, ob die Instrumentenprofile so gestaltet sind, dass sie überhaupt bedarfs- und zielorientiert eingesetzt werden können.

Im Detail wurden die folgenden Fragen bewertet:

- 1.1 Zu welchem Grad wurde die Instrumentenintegration entsprechend den Vorgaben aus dem BMZ-Eckpunktepapier zur Instrumentenintegration umgesetzt?
- 1.2 Inwiefern sind die Instrumentenkonzepte aus der Zielsetzung des Vorhabens abgeleitet?
- 1.3 Inwieweit wird der zielgerichtete, profil- und bedarfsgerechte Einsatz von TZ-Instrumenten durch externe Faktoren (vor allem Zielvereinbarungen) beeinflusst?
- 1.4 Zu welchem Grad werden die einzelnen Instrumente entsprechend ihrem Profil eingesetzt?
- 1.5 Inwiefern werden TZ-Instrumente entsprechend den Partnerbedarfen gemeinsam mit den Partnern geplant und eingesetzt?
- 1.6 Inwieweit ist der Instrumenteneinsatz flexibel, um auf Kontextveränderungen angemessen zu reagieren?
- 1.7 Zu welchem Grad wird durch geeignete Koordination ein effektives und effizientes Zusammenwirken der TZ-Instrumente erreicht?

Evaluierungsfrage 2: Inwieweit verfügen instrumentenintegrierte TZ-Programme über ein höheres Wirkungspotenzial als nicht integrierte?

Der Nutzen der Instrumentenintegration soll in einer höheren Effizienz und einer größeren Effektivität und damit in einer höheren Wirksamkeit der deutschen EZ liegen. Da Wirkungen wegen der bisher noch sehr kurzen Vorhabenslaufzeiten noch nicht evaluiert werden konnten, wurde im Rahmen der Evaluierung zunächst das Wirkungspotenzial des integrierten Instrumenteneinsatzes untersucht: Ist durch die

Instrumentenintegration davon auszugehen, dass quantitativ mehr oder qualitativ bessere Wirkungen erzielt werden können?

Um den Einfluss der Integration auf das Wirkungspotenzial identifizieren zu können, wurde geprüft, ob sich die potenziellen Wirkungssteigerungen auf Synergieeffekte und Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Instrumenten zurückführen lassen. Ob dieses Potenzial genutzt wird, war zum Zeitpunkt der Untersuchung jedoch lediglich auf Aktivitäten- und Output-Ebene überprüfbar.

Die Effizienz von Entwicklungsmaßnahmen umfasst auch den Aspekt der Wirtschaftlichkeit des Instrumenteneinsatzes, der im Rahmen dieser Evaluierung entsprechend der Wirkungshypothese 2 berücksichtigt wird – ohne dass eine abschließende Effizienzmessung erfolgen kann bzw. die sog. Fusionsrendite evaluiert¹² wird.

Im Detail wurden die folgenden Fragen bewertet:

- 2.1 Inwiefern ist das Instrumentenkonzept nach Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit gestaltet?
- 2.2 Inwiefern werden durch die Instrumentenintegration Synergien in Wert gesetzt?
- 2.3 In welchem Ausmaß wird durch die Integration der Instrumente potenziell eine Wirkungsverbesserung erzielt?

Evaluierungsfrage 3: In welchem Ausmaß wurde die Steuerungsfähigkeit des BMZ im Rahmen der Strukturreform erhöht?

Im Rahmen der dritten Evaluierungsfrage wurden Anhaltspunkte dafür identifiziert, ob die neue Rollenverteilung im Feld funktional ist und ob sie – auch durch die Stärkung der Außenstruktur der EZ – zu einer besseren politischen Steuerung als intermediärer Einflussgröße für die Wirksamkeit der TZ in Partnerländern beiträgt. Ein relevantes Ziel der Zusammenführung der Instrumente in einer Organisation war die Optimierung der Außerdarstellung und Außenwahrnehmung der deutschen EZ. Im Rahmen dieser Evaluierung wurde daher untersucht, ob politische wie auch Implementierungspartner ein Verständnis für das Instrumentarium der TZ haben und inwiefern diese Kenntnisse relevant für eine effektive Kooperation sind.

¹² Die Fusionsrendite war im Einvernehmen zwischen DEval und BMZ ausdrücklich nicht Gegenstand dieser Untersuchung.

Im Einzelnen wurde den folgenden Fragen nachgegangen:

- 3.1 Inwieweit führt die Trennung von politischer Steuerung und Durchführungsverantwortung (in einer DO) zu einer erhöhten Steuerungsfähigkeit des BMZ?
- 3.2 Inwiefern wurde die politische Dialogfähigkeit der Botschaft im Rahmen der Strukturreform gestärkt?
- 3.3 In welchem Maße hat sich die Transparenz des Profils der deutschen EZ und insbesondere des TZ-Instrumentariums erhöht?

Die aus den drei übergeordneten Evaluierungsfragen abgeleiteten Detailfragen wurden zur Formulierung von Bewertungskriterien genutzt, die jeweils mit Indikatoren bzw. Deskriptoren belegt wurden. Eine Zusammenstellung der Bewertungskriterien findet sich in Tabelle 1 in Abschnitt 3.1.



3.

METHODISCHES VORGEHEN

Die Evaluierung war in drei Phasen konzipiert:

- 1) Die Inception-Phase begann im Herbst 2014 und endete im Dezember des gleichen Jahres mit der Vorlage eines Inception-Reports.
- 2) Darauf folgte die Erhebungs- bzw. Durchführungsphase bis Herbst 2015.
- 3) Abgeschlossen wurde die Evaluierung mit der Berichterlegung Mitte 2016.

Ein zentraler Bestandteil des Evaluierungsprozesses war die Etablierung einer Referenzgruppe, bestehend aus allen relevanten Stakeholdern aus BMZ und GIZ. Um die Relevanz, Nützlichkeit und Qualität dieser Evaluierung sicherzustellen, sind Rückmeldungen und Kommentare der Referenzgruppe in das Evaluierungskonzept, den Inception-Report und damit in die *Theory of Change* sowie das Evaluierungsdesign eingeflossen. Auch die Zwischen- und Endergebnisse wurden der Referenzgruppe zur Kommentierung und ggf. Validierung vorgelegt.

In der Inception-Phase wurden zunächst selektiv Dokumente analysiert und ca. 20 Experteninterviews im Inland geführt, um explorativ den Evaluierungsgegenstand zu klären und die Wirkungslogik der Instrumentenintegration rekonstruieren zu können. Daraus wurden erste vorläufige Hypothesen und tentative Fragestellungen abgeleitet, auf deren Grundlage dann erste Interviewleitfäden entwickelt wurden.

Um Arbeitshypothesen durch Perzeptionen aus dem Feld empirisch zu unterfüttern, wurden als methodische Besonderheit bereits in der Inception-Phase in explorativen Fallstudien in drei Partnerländern der deutschen EZ ca. 60 semi-strukturierte Interviews mit Referentinnen und Referenten für wirtschaftliche Zusammenarbeit (WZ-R), Auftragsverantwortlichen der GIZ (AV), Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern, integrierten Fachkräften, Nationalen Langzeitfachkräften (NLZFK), Partnerorganisationen sowie anderen Gebern durchgeführt.

Auf Grundlage der ersten im Feld gewonnenen Erkenntnisse wurden die rekonstruierte Wirkungslogik und entsprechende Hypothesen weiterentwickelt und daraus resultierende Evaluierungsfragen für die Erhebungsphase abgeleitet. Für jede Evaluierungsfrage wurden spezifischere Unterfragen, Bewertungskriterien und Indikatoren abgeleitet und in einer Evaluierungsmatrix abgetragen, um das Untersuchungsdesign bzw.

den Erhebungsplan zu definieren. Daraufhin wurden die entsprechenden Erhebungsinstrumente entwickelt.

Aus der Inception-Phase ergaben sich darüber hinaus insbesondere zwei zentrale Schlussfolgerungen:

Um die Veränderungen und Wirkungspotenziale aufgrund der TZ-Instrumentenintegration erfassen und bewerten zu können, war zum einen ein genaues Verständnis der Strukturen und Prozesse bzw. Mechanismen, die die Instrumentenkonzeption in den Vorhaben der TZ bestimmen, erforderlich. Zum anderen schien es aufgrund der Diversität des Evaluierungsgegenstandes notwendig, eine möglichst breite Datenbasis zu erheben und zu analysieren. So sollte sichergestellt werden, dass die Ergebnisse nicht aufgrund personen-, länder- oder regionalspezifischer Begebenheiten verzerrt sind.

Entsprechend diesen Erkenntnissen basierte das Untersuchungsdesign für die Erhebungsphase auf einer Kombination unterschiedlicher Erhebungsmethoden (*emergent mixed-methods design*). Darüber hinaus gewährleistet die systematische Triangulation der Daten, dass die getroffenen Aussagen zuverlässig und valide sind. Hierfür wurden Sekundärdaten aus Programmdokumenten und Statistiken mit eigenen Primärdaten aus Online-Befragungen von ca. 1.500 Fachkräften der deutschen EZ, Fallstudieninterviews mit über 250 Fachkräften in insgesamt acht Partnerländern sowie insgesamt ca. 35 Experteninterviews und Hintergrundgesprächen in Deutschland miteinander abgeglichen.

3.1 Bewertungskriterien und Indikatoren

Auf Grundlage der rekonstruierten Wirkungslogik der Instrumentenintegration wurden Wirkungshypothesen, die drei zentralen Evaluierungsfragen sowie dreizehn Unterfragen entwickelt, wie sie bereits in Kapitel 2 dargestellt wurden. Für ihre systematische Beantwortung wurden für jede Evaluierungsfrage Bewertungskriterien und Indikatoren identifiziert (s. Tabelle 1) und in einer Evaluierungsmatrix bzw. einem Erhebungsplan möglichen Datenquellen zugeordnet. Die Kapitel 5–7 dienen jeweils der Beantwortung einer Evaluierungsfrage und sind

entlang der Bewertungskriterien und Indikatoren organisiert, die eingangs vorgestellt werden.

Die Evaluierungskriterien des OECD/DAC wurden nicht als strukturierendes Element dieser Evaluierung verwendet. Die Kriterien Relevanz, Effektivität und Effizienz sowie die BMZ-Kriterien Kohärenz, Komplementarität und Koordination sind jedoch zentral für diese Evaluierung.

- Zur **Relevanz** der Strukturreform im Allgemeinen bzw. der Instrumentenintegration im Speziellen werden in den einleitenden Kapiteln zahlreiche Aspekte dargestellt. Die Relevanz einzelner Maßnahmen der Instrumentenintegration wird in den entsprechenden Abschnitten der Kapitel 5–7 dargestellt.
- Die **Effektivität** der Integration zieht sich als zentrales Element durch alle Evaluierungsfragen und wird in Kapitel 6 bewertet.
- Die **Effizienz** der Instrumentenintegration wird – wie dargestellt – nur eingeschränkt beleuchtet, wie etwa in Abschnitt 6.1 zur Wirtschaftlichkeit.
- Im Rahmen der **entwicklungspolitischen Wirkungen** wurden nur – wie gezeigt – Wirkungspotenziale untersucht. Es wurde also betrachtet, ob die notwendigen Mechanismen gegeben sind, um durch die Instrumentenintegration bessere Wirkungen im weiteren Verlauf zu erzielen. Zudem setzt sich die dritte Evaluierungsfrage intensiv mit der Wirkung der Strukturreform auf die Steuerung der TZ auseinander.
- Die **Nachhaltigkeit** der Wirkungen der untersuchten Vorhaben mit und ohne integrierte Instrumentenkonzepte wie auch vor allem die Nachhaltigkeit der Instrumentenintegration selbst kann zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht bewertet werden.

Tabelle 1: Bewertungskriterien und Indikatoren

Bewertungskriterium	Indikatoren/Deskriptoren
EF 1: Inwiefern werden im Rahmen der Instrumentenintegration die TZ-Instrumente profilgerecht, zielorientiert und bedarfsgerecht geplant und eingesetzt?	
Zu welchem Grad wurde die Instrumentenintegration entsprechend den Vorgaben aus dem BMZ-Eckpunktepapier zur Instrumentenintegration umgesetzt?	
BK 1.1: Die Vorgabe grundsätzlich formaler Instrumentenintegration wurde umgesetzt.	Die Instrumente werden grundsätzlich formal in TZ-Vorhaben integriert.
	Die inhaltliche Integration von Instrumenten wird begründet.
Inwiefern sind die Instrumentenkonzepte aus der Zielsetzung des Vorhabens abgeleitet?	
BK 1.2: Das Instrumentenkonzept ist aus der Zielsetzung des Vorhabens abgeleitet.	Die Instrumente wurden auf ihren Beitrag zur Wirkung der geplanten Maßnahme geprüft.
	Das Instrumentenkonzept ist aus der Capacity-Development-Strategie des Vorhabens abgeleitet.
	Der gewählte Instrumentenmix und die gewählten Instrumente werden als die für die jeweilige Zielsetzung effektivsten eingeschätzt.
	Der Einsatz aller Instrumente wurde erwogen. Alternative Instrumentenkonzepte wurden erwogen und reflektiert.
Inwieweit wird der zielgerichtete, profil- und bedarfsgerechte Einsatz von TZ-Instrumente durch externe Faktoren (v. a. Zielvereinbarungen) beeinflusst?	
BK 1.3: Der Einsatz der TZ-Instrumente ist nicht durch nicht zielbezogene Faktoren (etwa Zielvorgaben) beeinflusst.	Der Einsatz bestimmter TZ-Instrumente wird explizit mit nicht zielbezogenen Faktoren (z. B. Zielvorgaben) begründet.
	Bestimmte Instrumente wurden anderen, besser geeigneten Instrumenten vorgezogen, z. B. um Zielvorgaben erfüllen zu können.
Zu welchem Grad werden die einzelnen Instrumente entsprechend ihrem Profil eingesetzt?	
BK 1.4: Alle Instrumente werden entsprechend ihrem Profil eingesetzt.	Instrumentenprofile und Stärken der Instrumente sind bekannt.
	Der Einsatz der Instrumente entspricht den Instrumentenprofilen.
Inwiefern werden TZ-Instrumente entsprechend den Partnerbedarfen gemeinsam mit den Partnern geplant und eingesetzt?	
BK 1.5: Der Instrumentenmix ist an den Bedarfen und Präferenzen der Partner ausgerichtet.	Partner werden in die Instrumentenplanung einbezogen. Der Instrumenteneinsatz entspricht den Präferenzen der Partner.
	Der Instrumenteneinsatz gliedert sich in Partnerstrukturen ein.
	Die Partner sind in die Vorhaben hinreichend involviert.
Inwieweit ist der Instrumenteneinsatz flexibel, um auf Kontextveränderungen angemessen zu reagieren?	
BK 1.6: Der Instrumentenmix ist flexibel.	Vorhaben haben die Möglichkeit, das Instrumentenkonzept bei Bedarf zu verändern.
	Bei Kontextänderungen wurde das Instrumentarium angepasst.
Zu welchem Grad wird durch geeignete Koordination ein effektives und effizientes Zusammenwirken der TZ-Instrumente erreicht?	
BK 1.7: Der Instrumentenmix ist koordiniert.	Fachkräfte und Vorhabensmanagement sind auf den integrierten Einsatz im Instrumentenmix bedarfsgerecht vorbereitet.
	Eine strukturierte Kooperation und Koordination der TZ-Instrumente ist sichergestellt (incl. Steuerung der Fachkräfte).
	Alle Personalinstrumente sind in das Programmteam eingebunden (incl. kein Instrument wird als isoliert oder unkoordiniert beschrieben.)

Bewertungskriterium	Indikatoren / Deskriptoren
EF 2: Inwieweit verfügen instrumentenintegrierte TZ-Programme über ein höheres Wirkungspotenzial als nicht integrierte?	
Inwiefern ist das Instrumentenkonzept nach Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit gestaltet?	
BK 2.1: Der Instrumentenmix ist nach Wirtschaftlichkeits-gesichtspunkten geplant.	Die Wirtschaftlichkeit des Instrumenteneinsatzes ist nachvollziehbar begründet.
	Die Instrumentenauswahl folgt dem Subsidiaritätsprinzip.
	Die Transaktionskosten der deutschen EZ und der Partner sind aufgrund der Instrumentenintegration gesunken.
Inwiefern werden durch die Instrumentenintegration Synergien in Wert gesetzt?	
BK 2.2: Durch die Instrumentenintegration werden Synergien in Wert gesetzt.	Die Zielsysteme der einzelnen Instrumente greifen ineinander.
	Synergien zwischen einzelnen Instrumenten werden klar benannt.
In welchem Ausmaß wird durch die Integration der Instrumente potenziell eine Wirkungsverbesserung erzielt?	
BK 2.3: Der Instrumentenmix erzeugt eine qualitative und quantitative Wirkungsverbesserung.	Vorhaben nach der Fusion werden als wirksamer eingeschätzt als ihre Vorgänger.
	Durch die Integration erreichen Instrumente ein höheres Wirkungspotenzial als nicht integrierte Instrumente.
EF 3: In welchem Ausmaß wurde die Steuerungsfähigkeit des BMZ im Rahmen der Strukturreform erhöht?	
Inwieweit führt die Trennung von politischer Steuerung und Durchführungsverantwortung (in einer DO) zu einer erhöhten Steuerungsfähigkeit des BMZ?	
BK 3.1: Die Trennung von politischer Steuerung und Durchführungsverantwortung hat die Steuerungsfähigkeit des BMZ erhöht.	Die Rollenaufteilung zwischen politischer Steuerung und Durchführung wird als funktional beschrieben.
	Die Steuerungsmechanismen für die deutsche TZ werden als funktionaler und effektiver eingeschätzt.
Inwiefern wurde die politische Dialogfähigkeit der Botschaft im Rahmen der Strukturreform gestärkt?	
BK 3.2: Der politische Dialog und der Sektordialog können effektiv und effizient geführt werden.	Der politische Dialog und der Sektordialog werden als effektiv und effizient eingeschätzt.
	Die Botschaft verfügt über die für einen effektiven politischen Dialog und Sektordialog erforderlichen Informationen aus den Programmen.
	Die WZ-Referentinnen und -Referenten verfügen über die zeitlichen und materiellen Ressourcen, um einen effektiven politischen Dialog und Sektordialog führen zu können.
In welchem Maße hat sich die Transparenz des Profils der deutschen EZ, insbesondere des TZ-Instrumentariums, erhöht?	
BK 3.3: Die Transparenz des Profils der deutschen EZ, insbesondere des TZ-Instrumentariums, ist gestärkt.	Die Struktur der deutschen TZ wird von Partnern und anderen Gebern verstanden.
	Das Instrumentarium der deutschen TZ ist anderen Partnern und anderen Gebern bekannt.
	Die Kooperation mit den Akteuren der deutschen TZ wird von den Partnern als vereinfacht eingeschätzt.

Im Folgenden werden die auf Grundlage der Evaluierungsmatrix bzw. des aus ihr resultierenden Erhebungsplans entwickelten Erhebungsinstrumente erläutert.

3.2 Länderfallstudien

Als Fall wird in dieser Evaluierung nicht ein Landesprogramm definiert, sondern der Instrumentenmix von Vorhaben in dem jeweiligen Partnerland.

Insgesamt wurden Fallstudien in acht Partnerländern durchgeführt. Drei explorative Fallstudien in der Inception-Phase erfolgten Ende 2014 in Indonesien, Kenia und Nepal. Nach der Entwicklung der finalen Interviewleitfäden erfolgte von Februar bis März 2015 eine vertiefende dreiwöchige Fallstudie mit dem gesamten Evaluierungsteam in Uganda, um eine einheitliche Durchführung der Interviews sicherzustellen. Nach einer ersten Auswertung von Zwischenergebnissen, die zur Qualitätssicherung und Validierung auch mit der Referenzgruppe diskutiert wurden, fanden von Mai bis Juli 2015 vier Validierungsstudien in Südafrika, Ägypten, Bolivien¹³ und der Mongolei statt. Hierbei wurden die gleichen Erhebungsinstrumente verwendet, allerdings fokussiert Aspekte analysiert, die sich in den explorativen Länderstudien und besonders in der vertiefenden Fallstudie sowie der anschließenden Diskussion der Zwischenergebnisse mit der Referenzgruppe als besonders bedeutsam herauskristallisiert hatten.

Die Auswahl der Länder erfolgte in Abstimmung mit dem BMZ sowie der GIZ vor allem nach folgenden Kriterien:

- Kooperationsländer der deutschen TZ mit bilateralem Länderprogramm (sog. A-Länder)
- Regionale Repräsentativität, insofern dass alle Regionalbereiche der GIZ abgedeckt sind
- Kritische Masse an EH und IF im Landesprogramm
- Berücksichtigung unterschiedlicher Typen von Ländern (Post-Konflikt-Länder, unterschiedliche Fragilitätsniveaus, Schwellenländer, besonders arme, demokratische und undemokratische Staaten etc.)
- Möglichkeit der ungehinderten Befragung aller relevanten Stakeholder (z. B. keine Bürgerkriegsländer)

Mit Ausnahme Ägyptens verfügten alle ausgewählten Länder vor der Fusion über GTZ- und DED-Landesprogramme,¹⁴ teilweise – wie in Uganda – mit jahrelanger Vorerfahrung in der Kooperation von DED und GTZ. Durch diese Bandbreite an Fallbeispielen – von keinerlei Vorerfahrung mit den neu zu integrierenden Instrumenten bis zu eingespielter Kooperationserfahrung – konnte auch der Einfluss dieser Vorerfahrung auf die Instrumentenintegration herausgearbeitet werden. In Ägypten gab es vor der Fusion zudem auch ein InWEnt-Regionalbüro und in Bolivien und Kenia sog. InWEnt-Programmkoordinationen.

3.3 Leitfadengestützte Interviews

Auf Grundlage der Bewertungskriterien und Indikatoren aus der Evaluierungsmatrix wurden semi-strukturierte Interviewleitfäden (s. Anlage II 1a) entwickelt und nach den explorativen Fallstudien finalisiert.

Insgesamt wurden folgende Interviews und Gespräche geführt:

- 35 Experteninterviews und Hintergrundgespräche im Inland
- 242 semi-strukturierte Interviews¹⁵ in den acht Fallstudienländern mit
 - 13 WZ-Referentinnen und -Referenten und Botschaftern
 - 48 Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern
 - 23 Integrierten Fachkräften
 - 51 Partnervertretern
 - 43 Auftragsverantwortlichen der GIZ
 - 48 weiteren Langzeitfachkräften (LZFK) der GIZ (Landesdirektorinnen und Landesdirektoren [LD], Portfoliomanagerinnen und Portfoliomanager, entsandte, nationale und regionale Fachkräfte) sowie
 - 16 mit anderen Gebern und der KfW

In allen Fallstudien wurden sämtliche WZ-Referentinnen und -Referenten befragt. In allen Sektorschwerpunkten und BMZ-finanzierten Vorhaben wurde zudem eine möglichst große Stichprobe¹⁶ der EH und der IF, deren AV und Partnerorganisa-

¹³ Eine geplante weitere Fallstudie in Lateinamerika konnte wegen einer Erkrankung des Teamleiters nicht realisiert werden.

¹⁴ In Ägypten wurde der Einsatz von EH erst 2012 und 2013 geprüft, nachdem sie in mehreren Ländern der Region evakuiert werden mussten, das BMZ aber das Instrument in der Region erhalten wollte. Danach wurden EH zunächst SFF-finanziert separat eingesetzt und erst 2015 in die Vorhaben integriert.

¹⁵ Hiervon waren 28 Gruppeninterviews.

¹⁶ Die Stichprobe kam in Uganda fast einer Vollerhebung gleich.

tionen sowie anderer Personalinstrumente interviewt. Darüber hinaus wurde immer auch eine Stichprobe anderer Geber befragt. Gleiches gilt mit der Ausnahme eines Landes ebenfalls für die Vertreterinnen und Vertreter der KfW.

Zudem wurden teilweise ebenfalls Interviews in Vorhaben ohne integrierte EH und IF oder HCD durchgeführt, um auch das Kontrafaktische abzubilden und zu eruieren, warum in Vorhaben Instrumente nicht zum Einsatz kommen. Allen Interviewten wurde Vertraulichkeit zugesichert. Um sie diesbezüglich nicht zu verunsichern, wurden die Interviews nicht aufgenommen und anschließend transkribiert, sondern (soweit wie möglich wörtlich) protokolliert und anschließend im Vieraugenprinzip qualitätsgesichert.¹⁷

Die Interviewprotokolle wurden in MAXQDA codiert, wobei der Codebaum wiederum aus den Bewertungskriterien und Indikatoren der Evaluierungsfragen abgeleitet wurde. Die daraus resultierenden Codinglisten bilden die Grundlage für die qualitativen Auswertungen der einzelnen Berichtskapitel. Bei (anonymisierten) Zitaten aus den Fallstudieninterviews wird die Quelle in Klammern in Form von „Fachkrafttyp-I(Interview) Interviewnummer“ angegeben, also z. B. (EH-I76).

3.4 Online-Befragungen

Auch die Fragebögen für die Online-Befragungen (s. Tabellenbände 1–3) aller AV, EH und IF wurden auf Grundlage der Bewertungskriterien und Indikatoren aus der Evaluierungsmatrix entwickelt.

Danach wurde ein mehrstufiger Pretest der Fragebögen durchgeführt. Die Fragebögen wurden zunächst vom Kompetenzzentrum Methoden des DEval qualitätsgesichert und von der Stabsstelle Monitoring und Evaluierung der GIZ kommentiert. Nach einem ersten DEval-internen Pretest der Online-Version, der vor allem der Prüfung der Filterführung im Online-Fragebogen, aber auch der allgemeinen Verständlichkeit von Formulierungen diente, wurden im Rahmen der Fallstudien sowie

eines Besuchs in der GIZ-Zentrale in Eschborn jeweils sechs AV, EH und IF gebeten, den Fragebogen in Anwesenheit von Mitgliedern des Evaluierungsteams auszufüllen und dabei eventuelle Verständnisschwierigkeiten oder Anmerkungen zu äußern.

Nach einer Überarbeitung der Fragebögen wurde der Weblink zum jeweiligen Fragebogen dann jeweils fünf Fachkräften zugestellt, mit der Bitte, diesen auszufüllen und per E-Mail zu kommentieren.¹⁸ Hierbei handelte es sich um eine Zufallsauswahl von Fachkräften, die bereits im Rahmen der Fallstudien intensiv befragt worden waren. Somit war sichergestellt, dass die Informationen über diese Projektplätze in die Datenbasis der Evaluierung eingehen, auch wenn die Daten aus dem Pretest nicht übernommen werden konnten. Nach einer finalen Überarbeitung wurden die drei Fragebögen dann im August 2015 freigeschaltet und die Befragungen durchgeführt.

Kontaktiert wurden alle AV, EH und IF, die in vom BMZ finanzierten Standardprogrammen zum Befragungszeitpunkt tätig waren. Nicht befragt wurden Fachkräfte in Global- und Sonderprogrammen und in von anderen Gebern finanzierten Vorhaben sowie EH in Vorhaben des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) oder der United Nations Volunteers (UNV). Diese Sonderfälle wurden ausgeschlossen, um ausschließlich Daten zu gewinnen, die tatsächlich für die TZ repräsentativ sind.

Angeschrieben wurden 581 AV, 590 EH und 373 IF, also insgesamt 1.544 Fachkräfte. Die Rücklaufquote betrug 71 Prozent bei den AV und jeweils 73 Prozent bei den EH und IF.¹⁹

Um zu überprüfen, ob sich die realisierte Stichprobe von der Grundgesamtheit unterscheidet, wurde die Verteilung zentraler Variablen in Grundgesamtheit und Stichprobe miteinander verglichen.

Insgesamt zeigten sich nur leichte Unterschiede zwischen den Verteilungen jeder Variablen in der Stichprobe und der Grundgesamtheit. Die realisierten Stichproben können also als repräsentativ für die Grundgesamtheit angesehen werden.

¹⁷ Alle Gespräche wurden im Tandem geführt: Hierbei hatte ein Evaluator die Gesprächsführung, während der andere protokollierte.

¹⁸ Diese Daten gingen nicht in den finalen Datensatz ein.

¹⁹ In dieser Berechnung der Antwortrate wird die Gruppe jener Personen, die nicht antworteten, über die also keine Informationen vorlagen, um einen auf Basis des Anteils der nicht zulässigen Personen berechneten Schätzwert durch Gewichtung korrigiert. Die Antwortrate berechnet sich wie folgt: $(I + P)/((I + P) + [R + NC] + e[UE])$ mit I = komplette Interviews, P = Partiiell ausgefüllte Fragebögen, R = Abbruch bzw. nicht genügend Informationen, NC = Keine Kontaktaufnahme möglich (die Adressliste der GIZ war z. T. fehlerhaft) sowie UE = keine Informationen darüber, ob sie der Definition der Grundgesamtheit entsprechen (ebenfalls aufgrund der fehlerhaften Liste). $e(UE)$ bildet dementsprechend den Anteil jener ab, die nicht der Definition entsprachen (dazu AAPOR, 2011).

Die Güte aller drei Datensätze für die Online-Befragungen ist insgesamt als sehr gut zu bezeichnen. Indem der Fragebogen und die Durchführung der Befragung weitestgehend den Ansprüchen der Tailored-Design-Methode (vgl. Dillman et al., 2009) genügten, konnten nahezu drei Viertel aller AV, EH und IF, die der Populationsdefinition entsprachen, dazu bewegt werden, an den Online-Befragungen teilzunehmen. Dies stellt eine außerordentlich hohe Rücklaufquote dar. Damit verfügt die bislang wohl größte Online-Befragung deutscher TZ-Fachkräfte über eine solide und repräsentative Datenbasis.

Eine detaillierte Beschreibung der Online-Befragungen, der Stichproben und der Beschränkungen der Vorgehensweise findet sich in Anlage 2 des separaten Anlagenbandes. Daten aus der Online-Befragung werden analog zu den Interviewdaten wiedergegeben, also z. B. „95 Prozent der AV stimmten der Aussage voll oder eher zu, dass ... (AV-Q23)“, wobei das Kürzel auf die Frage Nr. 23 im Online-Fragebogen für AV verweist. Die Fragebögen mit den anonymisierten Daten aus den drei Online-Befragungen finden sich in den Tabellenbänden 1–3.

3.5 Dokumentenanalyse

Für diese Evaluierung wurden des Weiteren insbesondere die folgenden Arten von Dokumenten ausgewertet:

Um die Hintergründe, Strukturen und Prozesse der Instrumentenplanung, deren Einsatz sowie Vorgaben zur Integration zu verstehen, wurden alle relevanten Kabinettsbeschlüsse, Gesetzestexte, interne BMZ-Dokumente (etwa eine Befragung aller WZ-Referentinnen und -Referenten oder Abstimmungsdokumente mit den Durchführungsorganisationen, Handreichungen, Verfahrensinformationen, Unternehmensberichte, interne Orientierungen, Handreichungen und Informationsschreiben) sowie Eckpunktepapiere, interne Orientierungen, Handreichungen und Informationsschreiben der GIZ und Dokumente zu internationalen Rahmenbedingungen der EZ (etwa Berichte des OECD/DAC) analysiert.

Ferner wurden Sekundärdaten aus externen Evaluierungen wie etwa der externen Qualitätskontrolle der GIZ oder statistische

Übersichten zur Personalvermittlung in der EZ, Unternehmensberichten und internen Daten zum Monitoring des Instrumenteneinsatzes und deren Integration der GIZ genutzt.

Schließlich wurden Programmdokumente (Angebote, Vorlagen zur Zustimmung zur Angebotskonzeption [ZAK], incl. Instrumenten- oder Personalkonzept, Änderungsangebote) für alle im Rahmen der Fallstudien untersuchten Vorhaben sowie – darüber hinausgehend – eine nicht repräsentative Stichprobe weiterer Programmdokumente analysiert.

3.6 Begrenzungen der Methodik

Die größte methodische Herausforderung bestand darin, eine Organisation im Umbruch zu evaluieren. Dadurch, dass die Instrumentenintegration noch relativ rezent ist und die GIZ sich während der Evaluierung im Rahmen des „Bauhaus 15“-Prozesses stark umstrukturiert hat, war der Evaluierungsgegenstand von einer starken Dynamik geprägt: Zu Beginn der Evaluierung wurde z. B. HCD noch als ein Instrument eingestuft. Im Verlauf der Evaluierung wurde HCD eine Dienstleistung, die teilweise vom internen HCD-Dienstleister im Bereich Deutschland (B8) erbracht wurde. Zu Ende der Evaluierung gab es diesen Dienstleister nicht mehr und die Dienstleistung ist nun im Fach- und Methodenbereich der GIZ (FMB) angesiedelt. Die Zielvereinbarungen für Personalinstrumente und HCD sowie der B8, die explizit Untersuchungsgegenstand dieser Evaluierung waren, wurden noch während der Berichtsphase dieser Evaluierung abgeschafft. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Bestimmung des Evaluierungsgegenstandes.

Aufgrund der Fallstudienauswahl besteht eine gewisse Einschränkung hinsichtlich der sektoralen Repräsentativität der Daten: Die Bandbreite der Schwerpunktsektoren, zumindest der vertiefenden Fallstudie und der Validierungsstudien, war relativ gering. Dadurch sind etwa der Energiesektor oder die Wirtschaftsförderung in den qualitativen Daten relativ überrepräsentiert, wohingegen z. B. klassische EH-Sektoren wie Förderung der Zivilgesellschaft unterrepräsentiert sind. Insofern EH in der GIZ zunehmend weniger „klassisch“ eingesetzt werden und die EH-Evaluierung des DEval (vgl. Roxin, 2015)

gezielt ebendiese Sektoren untersucht hat, erschien aber die Fallauswahl im Sinne einer Komplementarität der Erhebungsgegenstände durchaus sinnvoll.

Der überwiegende Teil der erhobenen Daten ist perceptionsbasiert. Insbesondere die abhängigen Variablen in den multivariaten Analysen bilden nicht etwa die Wirkung von Vorhaben ab, sondern die Einschätzung des Wirkungspotenzials durch die verschiedenen befragten Auftragsverantwortlichen und Fachkräfte. Durch die Triangulation der verschiedenen Einschätzungen und die hohen Fallzahlen lassen die Analysen dennoch valide Schlüsse zu zentralen Bestimmungsfaktoren des Wirksamkeitspotenzials des integrierten Instrumenteneinsatzes zu.

Aufgrund der sehr hohen Diversität von Tätigkeitsbereichen der vielen unterschiedlichen Fachkrafttypen und der anderen Gesprächspartner war eine quantitative Auswertung der

qualitativen Daten weder möglich noch sinnvoll, da eine solche Auswertung keine repräsentativen Aussagen zugelassen hätte. Die erhobenen qualitativen Daten dienten aber als Grundlage sowohl für das Design der quantitativen Erhebungsinstrumente wie auch für die Interpretation der Ergebnisse.

Eine Beschränkung der Methodik ist die Tatsache, dass Partnerorganisationen ausschließlich in den Fallstudieninterviews zu Wort kamen und hier schon aus organisatorischen Gründen keine flächendeckende Online-Befragung, wie bei den deutschen Fachkräften, durchgeführt werden konnte. Da der Fokus der Evaluierung nicht auf den Wirkungen der Fusion auf Outcome-Ebene lag – also bei den Partnern –, sondern auf den Mechanismen bzw. den Strukturen und Prozessen, die die Voraussetzung für eine Erhöhung des Wirksamkeitspotenzials der TZ-Vorhaben erst schaffen, erschien dies aber methodisch gerechtfertigt. Die Validität der Ergebnisse wird dadurch nicht eingeschränkt.



4.

INSTRUMENTE UND
PORTFOLIO
DER DEUTSCHEN TZ

Der heimischen wie auch der internationalen Kritik an der institutionellen Zersplitterung der deutschen EZ begegnete Deutschland vor allem durch die Strukturreform der Technischen Zusammenarbeit, die einerseits die Fusion von DED, GTZ und InWEnt in der GIZ und andererseits die Stärkung der Außenstrukturen der EZ zum Ziel hatte.

Wie im Folgenden dargestellt, stellt sich die deutsche TZ auch nach der Strukturreform sehr vielfältig, personalintensiv und vergleichsweise angebotsorientiert dar. Die Instrumente, deren Integration in die Vorhaben der staatlichen bilateralen TZ in dieser Evaluierung untersucht wird, haben sich historisch in sehr unterschiedlichen Unternehmenskulturen entwickelt, mit gewachsenen institutionellen Pfadabhängigkeiten und teilweise unklar abgegrenzten Instrumentenprofilen. Dies führt dazu, dass die Instrumentenprofile von EH oder IF bei den Auftragsverantwortlichen teilweise nicht ausreichend bekannt sind und die Fachkräfte zumindest in deren eigener Wahrnehmung oft nicht gleichermaßen wertgeschätzt werden.

4.1 Deutsche TZ im internationalen Kontext

Der OECD/DAC-Peer-Review aus dem Jahr 2010 beschreibt die deutsche EZ folgendermaßen:

„Die Zersplitterung des deutschen institutionellen Systems bedeutet, dass a) es für seine Partner verwirrend ist, b) es das BMZ viel Zeit kostet, die Koordinierung zwischen den unterschiedlichen deutschen Stellen zu gewährleisten (vielleicht genauso viel Zeit wie die Koordinierung mit anderen Gebern und den Regierungen der Partnerländer), c) das System Gefahr läuft, angebotsbestimmt und nur begrenzt wettbewerbsorientiert zu sein, und d) zu Lasten der Kapazitäten des BMZ viel zu viel Gewicht auf die Durchführungsorganisationen gelegt wird was die Wirksamkeit der Aufsicht zu beeinträchtigen droht“ (OECD/DAC, 2010: 61).

Deutschland ist eines der wenigen Länder, das mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und

Entwicklung ein eigenständiges Entwicklungsministerium auf Kabinettsebene unterhält. Das BMZ delegiert die Implementierung seines Budgets für bilaterale staatliche Zusammenarbeit über Aufträge vor allem an die beiden staatseigenen, aber institutionell unabhängigen Durchführungsorganisationen GIZ (für die Technische Zusammenarbeit „im engeren Sinne“) und die KfW (für die finanzielle Zusammenarbeit).²⁰ Auch diese institutionelle Trennung von TZ und FZ – die jeweils auch eigene Haushaltstitel haben – stellt eine Besonderheit der deutschen EZ im internationalen Vergleich dar und wurde wiederholt von den Peer Reviews des OECD/DAC kritisch hinterfragt (vgl. auch Birdsall und Kharas, 2014).

Die Technische Zusammenarbeit hat die Aufgabe, die Fähigkeiten von Menschen, Organisationen und Gesellschaften in den Partnerländern zu erhöhen (Capacity Development).²¹ Diese sollen in die Lage versetzt werden, eigene Ziele selbst besser zu verwirklichen. Leistungen der TZ sind vor allem Beratung, in begrenztem Umfang auch die Lieferung von Sachgütern, das Erstellen von Anlagen sowie Studien und Gutachten. Die Finanzielle Zusammenarbeit hat die Aufgabe, Investitionen der Entwicklungsländer zu fördern (vgl. BMZ, 2016c). Dem OECD/DAC zufolge sollte TZ beides beinhalten – frei stehende TZ sowie in FZ oder programmisierte Ansätze eingebettete TZ-Vorhaben (vgl. OECD/DAC, 2007). Deutsche TZ erfolgt immer als Direktleistung, die vom Empfängerland nicht zurückerstattet werden muss. Im Jahr 2014 stellte das BMZ rund 1,26 Mrd. Euro für die staatliche Technische Zusammenarbeit zur Verfügung (vgl. BMZ, 2016d).

Die deutsche TZ war – und ist – durch personalstarke Strukturen vor Ort vertreten, die ein Alleinstellungsmerkmal im Vergleich zu vielen Gebern darstellen, denen solche Durchführungsstrukturen fehlen und die sich darum in der Technischen Zusammenarbeit auf eine Auftragsvergabe beschränken. Diese wird seit der Pariser Erklärung von 2005 zunehmend auch von den Partnern verantwortet: Das britische Department for International Development (DFID) etwa vertritt einen „procurement approach“, demzufolge die Partner mit einem Budget ausgestattet werden und dann die TZ-Instrumente weitestgehend selbstständig beauftragen sollen. Geber wie Dänemark

²⁰ Daneben gibt es zwei weitere Durchführungsorganisationen der bilateralen staatlichen TZ: die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) und die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB). In der nicht staatlichen bilateralen TZ „im weiteren Sinne“ arbeitet das BMZ auch mit kirchlichen Hilfswerken, politischen Stiftungen und anderen zivilgesellschaftlichen Trägern, die unterstützt vom Ministerium, eigenverantwortlich Vorhaben umsetzen. Des Weiteren engagiert sich das BMZ in der europäischen und multilateralen EZ, in Dreieckskooperationen sowie in der Informations- und Bildungsarbeit im Inland. Darüber hinaus haben auch die einzelnen Bundesländer eigene EZ-Portfolios.

²¹ Definition auf der Webpage des BMZ.

(DANIDA) verfolgen einen „hands-off, eyes on“-Ansatz und versuchen, den Personaleinsatz in der TZ über hochrangige Steuerungsausschüsse mit den Partnern zu organisieren, um weitgehende Ownership sicherzustellen.

Demgegenüber erfolgt die deutsche staatliche TZ unentgeltlich in Direktleistung, d. h. mit eigenen (Personal-)Instrumenten, und im Auftrag des BMZ durch staatseigene Durchführungsorganisationen, früher überwiegend durch die GTZ, seit der

Fusion durch die GIZ (s. Kasten 1). Damit sah sich die deutsche TZ in der Vergangenheit insbesondere zwei Kritikpunkten ausgesetzt: Zum einen wurde der Direktleistungsansatz vielfach dafür kritisiert, zu einer stark angebotsorientierten Zusammenarbeit zu führen (vgl. ECDPM, 2007; OECD/DAC, 2010: 61 ff.).²² Zum anderen wurde – nicht zuletzt in den Peer Reviews des OECD/DAC – wiederholt auf die starke institutionelle wie instrumentelle Fragmentierung der deutschen EZ und insbesondere der TZ hingewiesen (vgl. OECD/DAC 2006, 2010).

Kasten 1: Auftragsverfahren und Programmvorschläge

Im Regelfall vereinbart die Bundesregierung mit den Kooperationsländern einen oder bis zu drei Schwerpunkte für die gemeinsame EZ. Mit der Durchführung der vereinbarten TZ-Vorhaben wird in der Regel die bundeseigene Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) auf der Grundlage eines Programmvorschlags (PV) beauftragt. Sofern mehr als eine Durchführungsorganisation in einem Schwerpunkt tätig wird, gestalten diese die EZ-Maßnahmen im Rahmen von Programmvorschlägen für gemeinsame EZ-Programme. Der PV soll insbesondere darstellen, wie die EZ-Instrumente im Schwerpunkt auf der Grundlage einer Capacity-Development-Strategie aufeinander abgestimmt werden und welche positiven Wirkungen aus dem Zusammenspiel der einzelnen EZ-Maßnahmen zu erwarten sind. An der Erstellung gemeinsamer Programmvorschläge beteiligen sich alle jeweils involvierten Durchführungsorganisationen der staatlichen bilateralen EZ (BGR, PTB, GIZ und KfW), die im jeweiligen Schwerpunkt und Land bzw. regionalen Programm tätig sind (vgl. BMZ, 2016c).

Kleinere Maßnahmen über den Auftrag hinaus, die insbesondere der Vorbereitung und Betreuung von Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit dienen, können aus einem Studien- und Fachkräftefonds finanziert werden. Zu solchen Maßnahmen gehören unter anderem Studien, Gutachten, kleinere Materiallieferungen und Werkleistungen, aber auch Personalinstrumente.

Im Gegensatz hierzu wurden DED und InWEnt vor der Fusion im Rahmen einer institutionellen Förderung im Zuwendungsverfahren finanziert. Dieses sieht Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben eines Zuwendungsempfängers vor, allerdings auf Basis einer Vorhabensliste zum Nachweis eines bestimmten Verwendungszwecks.

Die Vielfalt an deutschen TZ-Durchführungsorganisationen vor der Fusion erlaubte zwar eine diversifizierte Kooperation mit zahlreichen staatlichen und nicht-staatlichen Partnern auf unterschiedlichen Ebenen und in vielen Partnerländern und Sektoren. Für die Partner wie auch für andere Geber war die deutsche EZ-Landschaft aber oft unübersichtlich, und konzertierte Maßnahmen aller EZ-Organisationen stellten

eine koordinierende Herausforderung dar. Die OECD/DAC-Peer-Reviews von 2005 und 2010 (vgl. OECD/DAC, 2006, 2010) bemängelten daher unter Berufung auf die Pariser Erklärung, dass die institutionelle Fragmentierung der deutschen EZ erhebliche Koordinierungs- und Effizienzverluste mit sich bringe und unnötig Ressourcen binde.²³

²² Zudem wird vor dem Hintergrund geänderter globaler Rahmenbedingungen, was z. B. den Fachkräftebedarf von Schwellenländern betrifft, schon länger die Frage gestellt, ob alle Instrumente der deutschen TZ in der bestehenden Zusammensetzung und Quantität noch bedarfsgerecht und effizient eingesetzt werden können (vgl. ECDPM, 2007).

²³ „Die Bundesregierung wird ermutigt, ihre Reformbemühungen weiter mit dem Ziel zu verstärken, die einzelnen Strukturen der deutschen EZ zu einem geschlosseneren Ganzen zusammenzuführen und zu einem wirkungsvollen Motor des Entwicklungsfortschritts zu machen. Das könnte auch zur Abschaffung der zunehmend künstlichen Unterscheidung zwischen Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit beitragen“ (OECD/DAC, 2006: 12).

Ein weiterer Kritikpunkt der Peer Reviews war die Schwierigkeit der politischen Steuerung der Durchführungsorganisationen (OECD/DAC, 2010: 20, 22, 75). Während andere Geberländer, etwa beim Sektordialog mit den Partnern, mit ihren Botschafterinnen und Botschaftern oder den *Heads of Cooperation* vertreten waren, wurde dieser seitens Deutschland vor der Fusion vor allem von KfW und GIZ geführt. Dies wurde teilweise als Schwachpunkt kritisiert, da es für Partner durchaus schwierig sein konnte, die deutsche Entwicklungspolitik nachzuvollziehen, insbesondere wenn die Vertreterinnen bzw. Vertreter der beiden großen Durchführungsorganisationen nicht einer Meinung waren (vgl. Rauch, 2015).

Die nationale wie internationale Kritik führte dazu, dass drei Bundesregierungen Reformen diskutierten und verwarfen: von der „ganz großen Fusion“ (Zusammenlegung von Auswärtigem Amt und BMZ), über die „große Fusion“ (Zusammenlegung von GTZ und KfW) bis zur „kleinen Fusion“ der TZ-Durchführungsorganisationen, die sich schließlich als politisch machbar erwies.

Im OECD/DAC-Peer-Review 2010 wird dann auch die zu diesem Zeitpunkt bereits eingeleitete Fusion der drei Vorfeldorganisationen der TZ ausdrücklich begrüßt:

„Die geplante Zusammenlegung der drei Durchführungsorganisationen der Technischen Zusammenarbeit (GTZ, DED und InWEnt) ist bei diesen umfassenden Reformbemühungen ein guter erster Schritt, dem große Priorität eingeräumt werden sollte. Die Reformen sollten zudem: a) die Kapazitäten des BMZ zur Gewährleistung der Aufsicht über die Entwicklung und Umsetzung seiner eigenen Politikkonzepte deutlich stärken, b) die Führungsrolle des BMZ im Hinblick auf die ressortübergreifende Umsetzung der Entwicklungspolitik festigen, c) zur Erneuerung und Anpassung der Modelle der Technischen Zusammenarbeit führen und die Verknüpfungen zwischen Technischer und Finanzieller Zusammenarbeit stärken“ (OECD/DAC, 2010: 20).

Der OECD/DAC-Peer-Review 2015 teilt (nunmehr auch im Rückblick auf die erfolgte Fusion) diese positive Einschätzung der Vorfeldreform basierend auf zwei Länderfällen:

„Das BMZ verfügt nunmehr über ein klares Mandat zur Gestaltung der Entwicklungspolitik und zur Kontrolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. [...] Die Fusion trägt bereits Früchte. Wie das Prüfungsteam in Mosambik und Kenia feststellte, hat sie zu Effizienzsteigerungen und größerer strategischer Kohärenz geführt, während zugleich die komparativen Vorteile der einzelnen Instrumente beibehalten und ihr Einsatz gezielter ausgerichtet wurde“ (OECD/DAC, 2015: 54).

In den nachfolgenden Kapiteln wird anhand der beschriebenen Evaluierungsfragen überprüft, inwiefern diese grundsätzlich positive Einschätzung der Vorfeldreform durch die im Zuge dieser Evaluierung erhobene Evidenz mit Blick auf die Instrumentenintegration in der GIZ gedeckt ist.

In einem ersten Schritt werden hierfür in den folgenden Abschnitten zunächst das Instrumentenportfolio der GIZ und seine Entwicklung seit der Fusion beschrieben.

4.2

Instrumente der staatlichen Technischen Zusammenarbeit: Profile und Portfolioübersicht

Wie bereits dargestellt, ist die deutsche staatliche TZ dadurch gekennzeichnet, dass sie TZ in Direktleistungen umsetzt, d. h. mit eigenen (Personal-)Instrumenten. Traditionell wird dabei der Personellen Zusammenarbeit eine große Bedeutung zugemessen. Das Instrumentarium der staatlichen TZ umfasst nach der Fusion Personalinstrumente (Fachkräfte), Finanzierungen, Sachgüter sowie die Dienstleistung Human Capacity Development.

Diese seit der Fusion in der GIZ eingesetzten Instrumente haben sich teilweise über viele Jahre in unterschiedlichen Organisationen entwickelt. Damit mussten im Zuge der Fusion neben teilweise sehr unterschiedlichen Unternehmenskulturen auch Personalinstrumente (EH und CIM-IF) und Dienstleistungen (HCD) mit langjährig gewachsenen institutionellen Pfadabhängigkeiten und teilweise unklar abgegrenzten Instrumentenprofilen integriert werden. Zudem wurden infolge der Fusion die Profile der TZ-Instrumente weiterentwickelt und angepasst und für EH und IF sowie HCD Zielvorgaben zwischen BMZ und

GIZ vereinbart, um deren Erhalt auf dem zahlenmäßigen Stand vor der Fusion zu gewährleisten.

Die aktuell gültigen Profile für diese Instrumente und Dienstleistungen sind in den Verfahrensinformationen Nr. V1036 „Eckpunkte zur Instrumentenintegration“ (vgl. BMZ, 2014d) festgelegt und beruhen auf der Profildarstellung der TZ-Instrumente der GIZ, die dem Eckpunktepapier als Anlage beiliegt. Die nachfolgend dargestellten Instrumentenprofile basieren auf den in diesem Eckpunktepapier des BMZ dargestellten Kurzprofilen, teilweise ergänzt um die detaillierteren Darstellungen der GIZ in der entsprechenden Anlage.

Fachkräfte

Die Personalinstrumente²⁴ unterteilen sich in Langzeitfachkräfte, Kurzzeitfachkräfte (KZFK), EH und IF. Lang- und Kurzzeitfachkräfte haben Arbeitsverträge mit der GIZ-Zentrale in Deutschland oder dem jeweiligen Landesbüro. EH hingegen schließen Dienstverträge mit der GIZ ab, und IF sind bei einem lokalen Arbeitgeber angestellt, werden von GIZ/CIM also nur vermittelt. EH und IF sind somit nicht Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter der GIZ.

Langzeitfachkräfte

LZFK sind gemeinsam mit dem Partner verantwortlich für die Durchführung von TZ-Maßnahmen. Sie sollen Aufgaben wahrnehmen, die nicht durch das Personal des Partners übernommen werden können (Subsidiaritätsprinzip). Ihr Einsatz im Rahmen der TZ-Maßnahme wird mit dem Partner in einer Durchführungsvereinbarung abgestimmt.

LZFK werden dem Eckpunktepapier zufolge oft auf Makroebene (Ministerium, nationale Verbände etc.) eingesetzt, übernehmen Politik-, Fach- und Organisationsberatung, managen Kompetenzentwicklung (Human Capacity Development), moderieren Kooperations- und Dialogprozesse zwischen Akteuren und initiieren und begleiten Netzwerke. Das Alleinstellungsmerkmal gegenüber EH, IF und Kurzzeitfachkräften ist hier vor allem die Politikberatung.

Es wird unterschieden zwischen entsandten LZFK (aus Deutschland), nationalen Fachkräften (aus dem jeweiligen Einsatzland), regionalen Fachkräften (aus der Region des Einsatzlandes) und internationalen Fachkräften (aus anderen Ländern). Der Einsatz von Langzeitfachkräften wird aus Programmmitteln, d. h. aus dem jeweiligen BMZ-Auftrag, bezahlt.

- **Entsandte Langzeitfachkräfte (ELZFK):** ELZFK, auch Auslandsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter (AMA) genannt, sind deutsche oder europäische Fachkräfte, die einen Arbeitsvertrag mit der GIZ in Deutschland schließen. Auftragsverantwortliche für TZ-Vorhaben sind meistens ELZFK.
- **Internationale Langzeitfachkräfte (ILZFK):** ILZFK haben einen Arbeitsvertrag mit der GIZ in Deutschland und kommen aus einem nicht europäischen Drittland. Ihre Aufgaben entsprechen denen entsandter Langzeitfachkräfte und sie können auch Auftragsverantwortung übernehmen.
- **Nationale Langzeitfachkräfte (NLZFK):** übernehmen fachliche und administrative Aufgaben analog zu internationalen Langzeitfachkräften. Sie sind dauerhaft im jeweiligen Partnerland ansässig. Die nationalen Beschäftigten werden vor Ort rekrutiert und unter Vertrag genommen.
- **Regionale Langzeitfachkräfte (RLZFK):** RLZFK haben einen lokalen Arbeitsvertrag mit dem jeweiligen GIZ-Landesbüro und kommen aus einem Drittland, meist aus der Region. Ihre Aufgaben entsprechen denen entsandter Langzeitfachkräfte und sie können auch Auftragsverantwortung übernehmen.

Kurzzeitfachkräfte

KZFK oder Consultants beraten punktuell zu spezifischen Fachfragen, bilden als Trainerinnen und Trainer Zielgruppen weiter oder unterstützen und moderieren Capacity-Development-Prozesse für einen kurzen Zeitraum. Die Auswahl erfolgt vor Ort und wird entweder aus Programmmitteln oder aus dem Studien- und Fachkräftefonds bezahlt.

²⁴ Die Bezeichnung von Fachkräften als Instrumente wird vielfach als wenig wertschätzend bzw. unpassend wahrgenommen. In diesem Bericht sind lediglich die Fachkrafttypen oder Fachkraftfunktionen als Instrumente zu verstehen, nicht die Fachkräfte selbst.

Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer²⁵

EH sind Deutsche und EU-Bürgerinnen und -Bürger, die sich auf der Grundlage des Entwicklungshelfer-Gesetzes von 1963 in der Regel einmalig in einem Dienst auf Zeit für maximal sechs Jahre²⁶ „ohne Erwerbsabsicht“ (BMZ, 2014d) aus ihrem europäischen Arbeitskontext heraus in der internationalen Zusammenarbeit engagieren. Sie suchen dem Instrumentenprofil zufolge nicht primär einen beruflichen Einstieg in die EZ, sondern engagieren sich aus einer „entwicklungspolitischen Werteorientierung“ (BMZ, 2014d) heraus. EH haben einen Dienstvertrag mit der GIZ, sind formaljuristisch keine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der GIZ und unterliegen also auch nicht dem deutschen Arbeitsrecht – indes gilt eine Reihe arbeitsrechtlicher Grundsätze entsprechend. EH beziehen z. B. ein Unterhaltsgeld anstelle eines Gehaltes und haben eine andere soziale Sicherung als andere entsandte Fachkräfte.

EH können grundsätzlich in allen Sektoren tätig sein; ein besonderer Fokus lag bis 2013 allerdings immer auf der Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen (vgl. GIZ, 2012a). Sie sollen mit einem spezifischen fachlichen Profil direkt von Partnerorganisationen der Mikro- und Mesoebene nachgefragt werden. Dies sollen in der Regel Organisationen der Zivilgesellschaft, der verfassten Wirtschaft oder staatliche Einrichtungen auf dezentraler Ebene sein. EH sollen mehrheitlich integriert in TZ-Vorhaben der GIZ (dem Profil zufolge auch häufig mit der KfW) eingesetzt werden. EH haben selten eigene Personal- oder Finanzverantwortung und sind in der PO nicht in Linie tätig (d. h., die GIZ ist ihnen gegenüber weisungsbefugt – anders als bei IF).

EH sollen direkt in den PO arbeiten und dort mittels Beratung, Moderation und Training Lern- und Veränderungsprozesse begleiten. Sie sollen zielgruppennah arbeiten und im Mehrebenenansatz wird ihnen eine „wichtige Antennenfunktion“ (BMZ, 2014d) hinsichtlich der Auswirkungen politischer, wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen an der Basis

zugeschrieben. Durch das Capacity Building der EH sollen die PO befähigt werden, einen substanziellen Beitrag zur Erreichung der Wirkungen der TZ-Vorhaben zu leisten. EH sollen sich nach ihrer Rückkehr zu entwicklungspolitischen Themen in Deutschland bzw. in ihrem Heimatland engagieren.

Seit der Fusion und bis Oktober 2015 wurden EH von einer „Spezialisierten Geschäftseinheit“ in der GIZ rekrutiert. Seitdem erfolgt die Anwerbung über den Personalbereich der GIZ.

Die Formen des EH-Einsatzes haben sich über die Jahrzehnte weiterentwickelt, von der Entsendung von Handwerkerinnen und Handwerkern oder Pflegepersonal in den frühen Jahren des DED über Auszubildende hin zu Beraterinnen und Beratern von zivilgesellschaftlichen und zunehmend staatlichen Partnerorganisationen der TZ (auch Roxin, 2015).

EH wurden beim DED in Fachgruppen von anderen EH mit Zusatzfunktion, sog. Koordinatoren, koordiniert und oft von Einheimischen Fachkräften (EFK) unterstützt.²⁷

CIM-Integrierte Fachkräfte

Integrierte Fachkräfte sind dem Eckpunktepapier zufolge Experten, die als Fach- und Führungskräfte in Schlüsselpositionen an lokale Arbeitgeber²⁸ oder Regionalorganisationen vermittelt werden, die für die deutsche EZ im Partnerland eine wichtige Rolle spielen (Makro- und Mesoebene). Der lokale Arbeitgeber kann mit diesen Fachkräften Stellen mit entwicklungspolitischer Relevanz besetzen, wenn auf dem lokalen Arbeitsmarkt Personen mit entsprechenden Qualifikationen nicht verfügbar sind.

IF sind keine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der GIZ, sondern ihres lokalen Arbeitgebers. Dieser, nicht aber die GIZ, ist der Fachkraft gegenüber weisungsbefugt. Eine Integrierte Fachkraft erhält vom lokalen Arbeitgeber ein ortsübliches Gehalt, das von der GIZ bzw. vom CIM per Zuschuss auf ein

²⁵ Zu der Entsendung von Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern in allen sechs Entsendeorganisationen führte das DED eine eigene Evaluierung durch (vgl. Roxin, 2015), auf deren Ergebnissen in der vorliegenden Evaluierung komplementär aufgebaut werden konnte.

²⁶ Nach einer zweijährigen Karenzzeit kann ein erneuter Einsatz erfolgen.

²⁷ Diese waren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Partnerorganisationen, die vom DED finanziert wurden (oft mit sukzessive sich verringerndem Anteil, bis die Finanzierung ganz an die PO überging) und dort als Counterpart der EH arbeiteten, um später deren Funktion zu übernehmen. Außerdem verfügte der DED über ein Nachwuchsförderungsprogramm, über das Entwicklungsstipendiatinnen und -stipendiaten über ein Jahr für den Entwicklungsdienst angelernt wurden, und entsandte Freiwillige im Rahmen des Weltwärts-Programms.

Diese Instrumente wurden mit dem DED bzw. infolge der Fusion abgeschafft. Des Weiteren werden – ebenfalls auf Grundlage des EhfG – auch noch EH im Programm „Ziviler Friedensdienst“ (ZFD) entsandt. Diese werden aber im Rahmen dieser Evaluierung nicht betrachtet, da sie nur in das ZFD-Programm, nicht aber in Vorhaben der TZ integriert sind.

²⁸ Die lokalen Arbeitgeber der IF werden im Folgenden vielfach unter Partnerorganisationen subsumiert und nicht ausdrücklich genannt.

in Europa marktübliches Niveau angehoben wird. Die IF ist dem lokalen Arbeitgeber disziplinarisch unterstellt und soll vollständig in die Partnerstrukturen integriert sein.

Der Einsatz des Instruments IF soll die besondere Ownership der Partner sicherstellen und durch das direkte Vertragsverhältnis die Voraussetzung für ein besonderes Vertrauensverhältnis schaffen. Integrierte Fachkräfte sollen ferner weniger beratend, sondern eher umsetzend tätig sein, beim Arbeitgeber eigenständig Aufgabenpakete bearbeiten, Verantwortung übernehmen, Veränderungsprozesse in Linie begleiten und zur Qualifizierung von Mitarbeitenden des Arbeitgebers beitragen, um diesen zu befähigen, Wirkungsbeiträge im jeweiligen Sektor zu leisten.

Die Förderzeit beträgt in der Regel zunächst zwei Jahre bei einer Gesamtförderzeit von bis zu sechs Jahren. Zum Angleichen des Einsatzes an Vorhabenslaufzeiten sind unter Umständen abweichende Förderzeiträume möglich.

Auch das Instrument IF erfuhrt im Rahmen der Fusion eine Entwicklung von der relativ isolierten Fach- und Führungskraft beim lokalen Arbeitgeber, mit eher loser Anbindung an ein TZ-Vorhaben, hin zu einem in TZ-Vorhaben integrierten Instrument.²⁹

Finanzierungen

Finanzierungen sind zweckgebundene Zuschüsse, die im Rahmen eines Vorhabens zur Durchführung von Maßnahmen bereitgestellt werden und nicht zurückgezahlt werden müssen. Finanzierungen sind meistens eingebettet in ein Bündel anderer Instrumente und werden für Aktivitäten eingesetzt, deren Implementierung durch den Partner oder einen Dritten in eigener Verantwortung erfolgen kann.³⁰

Sachgüter

Als Sachgüter werden Gegenstände bezeichnet, die aus Finanzmitteln von TZ-Vorhaben zur Unterstützung der Durchführung beschafft und spätestens zum Ende der Maßnahme an den Partner übergeben werden.

Dienstleistung HCD

Unter HCD werden von der GIZ alle Capacity-Development-Dienstleistungen verstanden, die primär auf der individuellen Ebene ansetzen (im Gegensatz etwa zur Organisationsentwicklung). Bis Ende 2014 wurde HCD in der GIZ als Instrument bezeichnet. Seitdem wird es als Dienstleistung im Rahmen des Capacity-Development-Ansatzes der GIZ definiert.

Typische Dienstleistungen auf dieser Ebene zielen dem Eckpunktepapier zufolge auf die Entwicklung von individuellen Handlungskompetenzen (Führungs-, Management-, Methoden- und Fachkompetenzen sowie persönliche und soziale Kompetenzen) und die Verstetigung von gemeinsamen Lernprozessen.

Zielgruppe sollen insbesondere Fach- und Führungskräfte sein, die „change agents“ und Multiplikatoren (etwa Trainerinnen und Berater) sind und zu Veränderungen auf der Ebene der Organisation und der Gesellschaft beitragen können. HCD-Dienstleistungen sollen eine Kombination methodischer Formate nutzen, um Lernprozesse so zu verankern, dass sie veränderungswirksam werden können. Die sechs HCD-Dienstleistungen der GIZ sind Angebote, die (1) die persönliche Wirksamkeit steigern, (2) die Handlungskompetenzen von Fachkräften stärken, (3) die Gestaltungskraft von Managerinnen und Managern sowie Prozessverantwortlichen stärken, (4) Trainerinnen und Trainer sowie Beratende in ihrer Multiplikatorenrolle stärken, (5) Führungsverantwortung ausbauen und festigen und (6) durch Vernetzung von Menschen Lernen und Veränderung nachhaltig machen. Methodische Formate sind z. B. Aus- und Weiterbildung, Training-of-Trainers, Leadership- und Peer-to-Peer-Lernen, Dialogmaßnahmen, E-Learning, Lernreisen und Alumnivernetzung.

HCD soll dem Eckpunktepapier zufolge auch durch die Kombination verschiedener Instrumente wie Fachkräfte, Finanzierungen und Sachgüter gefördert werden. Interventionen auf unterschiedlichen Ebenen des Capacity Development sollen sich so gegenseitig verstärken:

²⁹ Die Programmierung von IF-Einsätzen ist darüber hinaus auch im Rahmen von Globalprogrammen mit meist sektoralem Bezug möglich (z. B. CIM-AHK-Programm, Vermittlung von IF an internationale Agrarforschungszentren [CGIAR-BEAF]). Die IF-Stellen in Global- und Sonderprogrammen sind kein Gegenstand dieser Evaluierung. Darüber hinaus entsendet CIM auch Rückkehrende Fachkräfte, also Menschen aus Partnerländern, die in Deutschland ausgebildet wurden und zurückkehren wollen, und organisiert im Rahmen von „Triple Win“ z. B. die Gewinnung von Fachkräften aus Partnerländern für Arbeitsaufenthalte in Deutschland. Auch diese Instrumente sind nicht Gegenstand dieser Evaluierung.

³⁰ Darüber hinaus gibt es Finanzierungsbeiträge, die z. B. im Rahmen von Länder- oder Sektorprogrammen in TA-Pools (Technical Assistance Pools), Treuhand-Fonds (Trust Funds) oder Korbfinanzierungen (Baskets) im Partnerland nicht durch den Partner selbst, sondern durch einen anderen Geber verwaltet und abgewickelt werden.

„Z. B. können HCD-Dienstleistungen und -Formate ihre Wirkung besonders dann entfalten, wenn sie einhergehen mit laufenden Veränderungsprozessen auf Organisations-/ Gesellschaftsebene und begleitet werden durch Coaching und Beratung durch Fachkräfte. Gleichzeitig sind beispielsweise Beratungs- bzw. Organisationsentwicklungsansätze wirksamer, wenn die Ebene der individuellen Kompetenzentwicklung (HCD) explizit mit berücksichtigt wird“ (BMZ, 2014d).

HCD-Dienstleistungen können durch Fachkräfte vor Ort oder an anderen Lernorten wie in Deutschland, in einem anderen Partnerland oder virtuell über E-Learning erbracht werden. Sie sollten in einem definierten Umfang (umsatzbezogene Zielvereinbarung, s. u.), aber bis August 2015 auch vom Bereich Deutschland der GIZ bzw. seiner Akademie für Internationale Zusammenarbeit (AIZ) erbracht werden.

Die Entwicklung des Instrumentenportfolios der deutschen TZ seit der Fusion stellt sich wie folgt dar: Die Mittel, die DED, CIM und InWEnt im Jahr 2010 aus Zuwendungen erhielten (245 Mio. Euro), standen ab 2012 zusätzlich für den TZ-Titel zur Verfügung. In einer Übergangsphase von 2011 bis 2012 wurden der Entwicklungsdienst innerhalb der neuen GIZ und die ehemaligen InWEnt-Programme noch im Zuwendungsverfahren finanziert. Ab 2012 wurden beide zunehmend in TZ-Vorhaben integriert bzw. im Gestaltungsspielraum im Auftragsverfahren finanziert.

Hinsichtlich der Instrumente der Vorgängerorganisationen handelte das BMZ mit dem Vorstand der GIZ sog. Zielvereinbarungen aus, um die Instrumente mindestens auf dem Stand vor der Fusion zu erhalten und nach Möglichkeit auszubauen. Für HCD hatten diese Zielvereinbarungen die Form von Umsätzen, für EH und IF von Kopffzahlen. Seit der Fusion ist die Anzahl von EH und IF jedoch trotz dieser Zielvereinbarungen kontinuierlich gesunken, während es bei den entsandten Fachkräften (AMA) einen Zuwachs gab.

Im letzten Jahr des Bestehens des DED wurden noch 1.234 EH im Entwicklungsdienst entsandt, zuzüglich 126 im Rahmen des ZFD (vgl. AKLHÜ, 2010). Im Jahr 2011 fiel die Zahl auf 994. Nach der Abschaffung der Koordinatoren (s. Instrumentenprofil EH) sollte die Zahl der operativen EH auf mindestens 863 stabilisiert werden³¹, fiel aber real trotz der Zielvereinbarungen auf 679 EH im Jahr 2014 bzw. 785 incl. ZFD.³² Zum Jahresende 2015 waren nur noch 623 EH im Einsatz (und zusätzlich 107 im ZFD)³³.

Die Anzahl der über die GIZ vermittelten IF sank trotz Zielvereinbarungen von 693 im Jahr 2010 (vgl. AKLHÜ, 2011) auf 599 im Jahr 2011 und 527 im Jahr 2014 (vgl. GIZ, 2012, 2015c).³⁴ Am Jahresende 2015 gab es noch 485 vermittelte IF (vgl. GIZ, 2016a).

Die Zahl der AMA hingegen stieg von 1.887 im Jahr 2011 auf 2.078 im Jahr 2014 (vgl. GIZ, 2012, 2015c) und 2169 im Jahr 2015 (vgl. GIZ, 2016a).

Demgegenüber sank die Anzahl von nationalen Fachkräften leicht von 11.929 Personen im Jahr 2011 auf 11.260 Personen im Jahr 2014. Diese stellen etwa 69 Prozent des Gesamtpersonals der GIZ. Im Jahr 2014 bekleideten von ihnen laut GIZ-Unternehmensbericht 1.449 Personen oder 13 Prozent (2013: 1.389/12 Prozent) Führungs- und Senior-Professional-Positionen. Weitere 4.672 Personen und somit 42 Prozent (2013: 4.574/41 Prozent) hatten Fach- und Managementfunktionen inne (vgl. GIZ, 2014).

HCD verzeichnete einen Zuwachs von 92,4 Mio. Euro im Jahr 2011 auf 218,86 Mio. Euro im Jahr 2014 bzw. von 7,2 auf 10,1 Prozent des Gesamtportfolios (vgl. GIZ, 2015b).³⁵

³¹ Zielvereinbarung 2012–2015: 800 EH (vgl. GIZ, 2015b).

³² Im Juni 2015, zum Zeitpunkt der Online-Befragung, gab es 598 EH, incl. 21 Kurzzeit-EH (eine Art – kostengünstiger – Consultingeinsatz für ehemalige EH), ohne ZFD-Entsendungen (vgl. GIZ, 2015b).

³³ GIZ, Integrierter Unternehmensbericht 2015, Seite 61.

³⁴ Im Juni 2015, zum Zeitpunkt der Online-Befragung, gab es 468 IF (vgl. GIZ, 2015b).

³⁵ Es handelte sich hierbei um Planzahlen, in die neben den Budgets für große globale HCD-Maßnahmen oder Kosten für die Teilnehmenden an HCD-Maßnahmen auch alle Instrumente (Personalinstrumente, Sachgüter und Finanzierungen), die bei diesen zum Einsatz kommen, (anteilig) mit eingerechnet werden. Dies ist nicht gleichbedeutend mit dem Portfolio des ehemaligen B8. Die Zielgröße für HCD betrug 2014 10 Prozent des erwarteten BMZ-Auftragsengangs (incl. Kofinanzierungen) bzw. 156,1 Mio. Euro. Die Zielvereinbarung für die Beauftragung des B8 betrug 21,5 Mio. Euro.

4.3

Instrumentenintegration

Im Folgenden werden ausgehend vom Eckpunktepapier zur Instrumentenintegration (vgl. BMZ, 2014d) zunächst die verschiedenen Formen der Integration von Instrumenten in Vorhaben der TZ erläutert.

Folgende unterschiedliche Integrationsformen der TZ-Instrumente und HCD-Dienstleistungen werden im Eckpunktepapier des BMZ (BMZ, 2014d: 7) unterschieden:

- **Formal integriert** sind Instrumente, die im Rahmen von bilateralen und regionalen Vorhaben innerhalb der Schwerpunkte sowie im Gestaltungsspielraum beauftragt und aus Programmmitteln finanziert werden.
- **Inhaltlich integriert** sind Instrumente dann, wenn sie separat zur Flankierung eines Vorhabens oder als Beitrag zur Zielerreichung im Sektorschwerpunkt beauftragt werden. Dabei soll ein direkter Bezug zum Wirkungsgefüge des flankierten Vorhabens (Outcome- bzw. Output-Ebene) oder des Sektorschwerpunktes (Impact-Ebene) hergestellt werden. Inhaltlich integrierte Instrumente werden über den SFF finanziert.
- **Eigenständige Einsätze** sind Einsätze ohne inhaltlichen Bezug zum Wirkungsmodell eines Vorhabens. Sie sind in Fällen von politischer oder strategischer Relevanz möglich. Sie können im Schwerpunkt oder im Gestaltungsspielraum stattfinden.

Dem Eckpunktepapier zufolge sollen Dienstleistungen und TZ-Instrumente seit 2012 grundsätzlich im Rahmen von bilateralen und regionalen Vorhaben innerhalb der Schwerpunkte sowie im Gestaltungsspielraum beauftragt werden, also formal integriert sein (BMZ, 2014d: 7).

Erfolgt der Einsatz formal oder inhaltlich (flankierend) integriert, soll die GIZ dem Eckpunktepapier zur Instrumentenintegration zufolge bei der Prüfung bzw. im Verlauf des Vorhabens und der Beratung des Arbeitgebers bzw. der PO sicherstellen, dass das im Arbeitgeberantrag bzw. in der Beantragung eines EH formulierte Ziel einen Beitrag zum Wirkungsgefüge des Programms auf der Ebene der Outputs/der Outcomes bzw. des Impact leistet.

In manchen Fällen kann die separate Beauftragung von Fachkräften zur Flankierung eines Vorhabens die adäquatere Lösung sein. Dabei soll jedoch ein direkter Bezug zum Wirkungsgefüge des flankierten Vorhabens hergestellt werden. Eine inhaltlich integrierte Beauftragung von Einsätzen wird darüber hinaus auch zur Flankierung von FZ-Modulen als sinnvoll beschrieben. Inhaltlich integrierte Stellen werden über bilaterale oder regionale Studien- und Fachkräftefonds finanziert. Ein eigenständiger Einsatz, d. h. ohne inhaltlichen Bezug zum Wirkungsgefüge eines Vorhabens, soll nur in Fällen von politischer oder strategischer Relevanz möglich sein (vgl. BMZ, 2014d).

Vorhaben verfügen somit über verschiedene Möglichkeiten, den Instrumenteneinsatz zu finanzieren. Dies sind einerseits die Auftragsmittel, aus denen die formal integrierten Instrumente finanziert werden, und andererseits die bilateralen und regionalen SFF, aus denen einzelne oder mehrere Instrumente separat finanziert werden können, die inhaltlich an Vorhaben angegliedert werden. Beide – formal wie auch inhaltlich integrierte Instrumente – sollen dementsprechend gleichermaßen in das Zielsystem integriert sein und Zielbeiträge leisten. Lediglich allein stehende Instrumente müssen dies nicht.

Der Einsatz formal integrierter Instrumente lässt sich in der Regel nur im Rahmen der Angebotserstellung oder von Änderungsangeboten planen. Zusätzliche Instrumente benötigen meist zusätzliche Mittel und lassen sich entsprechend nachträglich oft nur aus SFF-Mitteln ermöglichen. Dennoch sind auch SFF-Finanzierungen häufig schon in der Planungsphase vorgesehen.



5.

PLANUNG UND EINSATZ INTEGRIERTER INSTRUMENTE

Ausgehend von Evaluierungsfrage 1 („Inwiefern werden im Rahmen der Instrumentenintegration die TZ-Instrumente profiligerecht, zielorientiert und bedarfsgerecht geplant und eingesetzt?“) wird im Folgenden anhand verschiedener Bewertungskriterien untersucht, inwieweit

- Instrumente (formal) in die Vorhaben integriert werden;
- die Instrumentenkonzepte aus den Zielsetzungen der Vorhaben abgeleitet werden;
- der zielgerichtete, profil- und bedarfsgerechte Einsatz von TZ-Instrumenten durch externe Faktoren (v. a. Zielvereinbarungen) beeinflusst wird;
- die einzelnen Instrumente profiligerecht eingesetzt werden;
- der Instrumentenmix an den Bedarfen und Präferenzen der Partner ausgerichtet ist;
- der Instrumenteneinsatz flexibel ist, um auf Kontextveränderungen angemessen reagieren zu können;
- durch geeignete Koordination ein effektives und effizientes Zusammenwirken der TZ-Instrumente erreicht wird; und
- die Instrumentenkonzepte nach Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit gestaltet werden.

Die vom BMZ gewünschte grundsätzlich formale Integration der neu zu integrierenden Instrumente EH und IF sowie der Dienstleistung HCD (vgl. BMZ, 2014d) ist – bei stetig sinkenden Kopffzahlen von EH und IF – fortgeschritten, aber bislang – insbesondere bei IF – nur teilweise gelungen, da es offensichtlich starke Anreize gegen diesen Prozess gibt. Bezüglich HCD lässt sich ein zunehmendes Mainstreaming der Dienstleistung feststellen, nicht aber ein genereller Erhalt von Capacity-Building-Instrumenten und -Formaten von InWEnt. Grundsätzlich wird der Instrumenteneinsatz in den TZ-Vorhaben zielorientiert geplant, allerdings ist die Planung von Wirkungsbeiträgen einzelner Instrumente und deren Zusammenwirken oft weder systematisch noch nachvollziehbar dokumentiert.

Der weitgehend zielorientierte, profil- und bedarfsgerechte Instrumenteneinsatz wurde bislang durch Zielvorgaben (Instrumentenquoten) verzerrt. Gleichwohl waren die Zielvorgaben in einer Übergangszeit hilfreich, um die Prüfung von Einsatzmöglichkeiten für EH und IF überhaupt erst in den Vorhaben zu verankern.

Zwar erfolgt der Instrumenteneinsatz überwiegend profiligerecht – die Instrumentenprofile sind jedoch weder absolut trennscharf noch ist die Erfüllung aller Profilvermerkmale für den wirksamen Einsatz der einzelnen Instrumente gleichermaßen relevant. Da EH und IF grundsätzlich über ihre Partnerorganisationen bzw. lokale Arbeitgeber wirken, besteht bei ihrem Einsatz ein besonderer, teilweise aber noch nicht gedeckter Bedarf an Stakeholder-Management und der Einbeziehung von Partnern in die Planung, die Umsetzung sowie das Monitoring und die Evaluierung (M&E) von Vorhaben der TZ.

Durch den möglichen Zielkonflikt zwischen Partner- und Programmorientierung, wenn etwa EH und IF mit Aufgaben des Vorhabensmanagements betraut werden, scheint es für die Vorhaben selbst vielmehr oft vorteilhaft, wenn Instrumente flexibel und damit ggf. nicht vollständig profiligerecht eingesetzt werden, insbesondere wenn die Programmverantwortlichen nicht mit den Instrumenten vertraut sind. Eine gute Einbindung von Partnern und eine gemeinsame Zielklärung mit diesen können diesen Zielkonflikt jedoch minimieren und damit zu einem bedarfs- und profiligerechteren sowie zielorientierten Einsatz beitragen.

Grundsätzlich sind die TZ-Vorhaben in der Lage, auf Kontextänderungen angemessen zu reagieren. Die Möglichkeit, über das Programmbudget hinaus alternative Finanzierungsquellen für den Instrumenteneinsatz nutzen zu können, fördert dabei den flexiblen Einsatz und damit im Idealfall die Wirksamkeit. Die Organisation des Austauschs zwischen den Fachkräften und die koordinierte Steuerung der Fachkräfte erweisen sich unter anderem wegen der spezifischen Instrumentenprofile aber oft noch als umständlich und komplex, wodurch eine effiziente Koordination eingeschränkt wird.

Im Folgenden werden gemäß dem ersten Bewertungskriterium der Stand der integrierten Programmierung sowie diesbezügliche Einflussfaktoren dargestellt.

5.1 Stand der integrierten Programmierung

Die vom BMZ gewünschte grundsätzlich formale Integration von EH und IF (BMZ, 2014d: 7) ist bislang – insbesondere bei IF – nur teilweise gelungen, da es starke Anreize gegen eine formale Integration der Instrumente zu geben scheint. In den Online-Befragungen von AV, EH und IF zeigte sich, dass zum einen über ein Drittel der Vorhaben weder EH noch IF einsetzt und zum anderen nur ein Viertel der Vorhaben diese Instrumente ausschließlich formal integriert einsetzt. Nach eigenem Bekunden sind vier Fünftel der EH und zwei Drittel der IF entweder formal oder inhaltlich in ein TZ-Vorhaben integriert. Entgegen der Vorgabe des BMZ-Eckpunktepapiers, grundsätzlich alle Instrumente formal zu integrieren, ist der Befund dieser Evaluierung, dass Mitte 2015 weniger als ein Drittel der IF und nur knapp zwei Drittel der EH formal integriert waren.

Die GIZ monitort für das BMZ jährlich den Stand der Instrumentenintegration. Während nur die Anzahl formal integrierter (also aus dem Auftrag finanzierter) EH und IF für die Grundgesamtheit bekannt ist, wird der Bezug SFF-finanzierter Fachkräfte zu Wirkungsgefügen von PV oder zu Sektorschwerpunkten

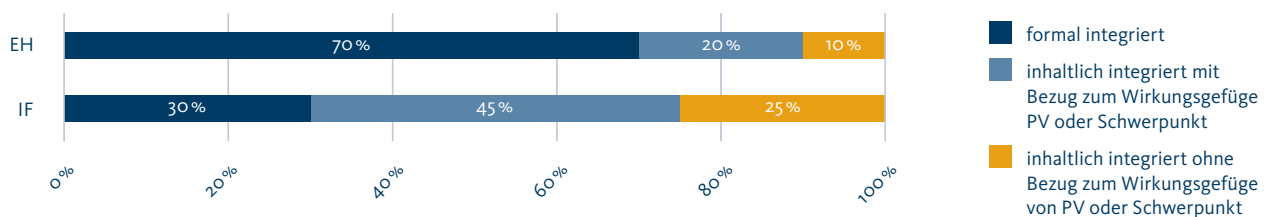
lediglich anhand einer Stichprobe von 20 Prozent der Fachkräfte untersucht und dann extrapoliert. Die GIZ kommt in ihren Berechnungen zu ähnlichen Ergebnissen wie diese Evaluierung und bestätigt damit den Befund, dass die formale Integration der Fachkräfte deutlich hinter der Vorgabe des BMZ zurückbleibt.

Wie in Tabelle 2 ersichtlich, waren zum 31.12.2015 von 623 EH (ohne den ZFD) 70 Prozent (434) formal integriert. Von den 189 SFF-finanzierten EH-Stellen wiesen zwei Drittel (66 Prozent) einen Bezug zu PV-Wirkungsgefügen oder einem Sektorschwerpunkt auf, im Gegensatz zu einem Drittel (34 Prozent) ohne einen solchen Bezug.

Bei den IF waren von 377 Stellen (ohne Global- und Sonderprogramme, deutsche öffentliche Auftraggeber [DöAG]) 23 Prozent (112) formal integriert. Von den 265 SFF-finanzierten Stellen hatten in der Stichprobe 64 Prozent einen Bezug zu einem Vorhaben oder Sektorschwerpunkt und 36 Prozent nicht. Somit wären 20 Prozent der EH und 45 Prozent der IF inhaltlich integriert und 10 Prozent der EH sowie 36 Prozent der IF allein stehend (vgl. GIZ, 2016b).

Tabelle 2: Stand der Instrumentenintegration

	PV-FINANZIERT		SFF-FINANZIERT				Gesamt	
	formal integriert		Bezug zum Wirkungsgefüge von PV oder Schwerpunkt		kein Bezug zum Wirkungsgefüge von PV oder Schwerpunkt			
EH	434	70%	125	20%	64	10%	623	100%
IF	112	30%	170	45%	95	25%	377	100%



Quelle: GIZ, 2016b

Im Rahmen der für diese Evaluierung durchgeführten Online-Befragung wurden alle AV, EH und IF befragt, wie häufig EH oder IF in welcher Integrationsform eingesetzt werden. Im Gegensatz zu den Daten aus dem Integrationsmonitoring der GIZ beruhen die Angaben zum Bezug der Fachkraftstellen zur Wirkungslogik der Vorhaben auf der Rückmeldung von rund Dreiviertel aller AV, EH und IF und damit auf einer deutlich größeren Stichprobe.

62 Prozent der befragten AV gaben an, in ihrem Vorhaben entweder EH oder IF oder beide einzusetzen. Bei einem Viertel (26 Prozent) aller Vorhaben waren den Angaben zufolge alle Instrumente formal integriert. Nur halb so viele Vorhaben (13 Prozent) setzten ausschließlich inhaltlich integrierte EH und IF ein, 22 Prozent nutzten beide Finanzierungsvarianten (AV-Q15–16, 23–24)³⁶.

Die online befragten EH gaben zu 81 Prozent an, entweder formal oder inhaltlich in ein TZ-Vorhaben integriert zu sein, bei den IF waren es 65 Prozent. Tatsächlich formal integriert waren nach eigenem Bekunden 62 Prozent der EH und 29 Prozent der IF, während 20 Prozent der EH und 51 Prozent der IF sich inhaltlich integriert wählten (EH-Q19–20, IF-Q16–17).

Nur 5 Prozent der AV gaben an, HCD-Dienstleistungen flankierend, also aus einem SFF finanziert, einzusetzen (AV-Q25). Dies deutet auf ein erfolgreiches Mainstreaming von HCD als Dienstleistung in der Programmierung von Vorhaben hin.

Vor dem Hintergrund, dass die Instrumente grundsätzlich formal integriert in TZ-Vorhaben oder im Gestaltungsspielraum zum Einsatz kommen sollen (vgl. BMZ, 2014d), ist die Tatsache, dass dies auf über ein Drittel der EH und über zwei Drittel der

³⁶ Zu Fragebögen und Daten aus den Online-Befragungen, s. Tabellenbände 1–3

IF nach ihrem Bekunden offenbar nicht zutrifft, kritisch zu bewerten. Fast die Hälfte der AV gab zudem an, dass sie mehr flankierende Instrumente einsetzen würde, wenn sie die Möglichkeit dazu hätte (AV-Q27). Offenbar ist die Integrationsattraktivität der Instrumente für viele Vorhaben nicht ausreichend, um sie (formal integriert) einzusetzen.

Integrationsattraktivität der Personalinstrumente

Es bestehen, wie in den Fallstudieninterviews deutlich wurde, verschiedene Gründe und Anreize für AV, den (inhaltlich) flankierenden anstatt des formal integrierten Einsatzes der Instrumente zu präferieren. Als hauptsächliche Gründe hierfür wurden genannt:

- **Die Schonung des eigenen Programmbudgets:** Der Einsatz von Fachkräften aus zusätzlichen Mitteln, also vor allem dem SFF (aber auch Drittmitteln), entlastet das Budget des eigenen Vorhabens. Insbesondere bei IF, die bei lokalen Arbeitgebern in Linienfunktion eingestellt werden und deshalb weder dem disziplinarischen Zugriff noch der inhaltlichen Steuerung der AV unterliegen, ist ein SFF-finanzierter flankierender Einsatz daher für viele AV attraktiver.
- **Die Schwierigkeit, die Vertragslaufzeit der Fachkräfte mit der Laufzeit des jeweiligen Vorhabens zu synchronisieren:** EH wie IF haben normalerweise Zweijahresverträge. Die bis vor Kurzem über spezialisierte Geschäftseinheiten erfolgende Anwerbung dauerte oftmals sehr lang. Da die Phasenlaufzeit von Vorhaben üblicherweise drei Jahre beträgt und diese nicht abgeschlossen werden können, solange formal integrierte Fachkräfte noch für das Vorhaben tätig sind, besteht – insbesondere bei sequenziellem Einsatz von Personalinstrumenten, deren Wirkungen aufeinander aufbauen sollen – ein starker Anreiz, die Fachkräfte zumindest teilweise flankierend zum Einsatz zu bringen.
- **Die Übernahme von bereits vor Beginn des Vorhabens eingesetzten Instrumenten sowie vor allem ein sich erst nach der Planung ergebender Bedarf an Instrumenten:** Teilweise stehen Vorhaben vor der Herausforderung, Instrumente, die schon vor Vorhabensbeginn und manchmal bereits vor der Fusion im gleichen Sektor tätig waren, nachträglich zu integrieren. Oftmals ergibt sich aber auch erst nachträglich der Bedarf für eine zusätzliche Fachkraft.

In beiden Fällen können diese Fachkraftstellen weder ins Programmbudget integriert noch die Vertragslaufzeiten von Vorhaben und Fachkräften synchronisiert werden, weswegen nur eine inhaltliche Integration möglich ist.

Die beständig sinkenden Kopffzahlen deuten auch auf Hemmnisse hin, die Instrumente EH und IF überhaupt einzusetzen. Zum einen sind viele AV mit den Instrumenten und deren Profilen – insbesondere bei EH – noch nicht vertraut. Zum anderen bedingt die vertragliche Sonderkonstruktion der Entsendung nach dem EhfG einen Mehraufwand bei der Koordinierung der Personalinstrumente³⁷, während der Einsatz von IF immer bedeutet, diese an einen lokalen Arbeitgeber zu vermitteln, der im Rahmen der Zielabstimmung mit dem Vorhaben weitgehend allein über diese Fachkraft verfügen kann. Diese Faktoren beeinträchtigen aus Sicht der AV die Attraktivität der formalen Integration beider Personalinstrumente.

Um die Anreizwirkungen für bzw. gegen die formale Integration der Instrumente in die TZ-Vorhaben detaillierter nachzeichnen und auf ihre Generalisierbarkeit hin überprüfen zu können, wurden im Rahmen der Online-Befragung die AV um ihre Einschätzung der Integrationsattraktivität sowie ihre Beurteilung zu den in den Instrumentenprofilen angelegten Merkmalen der einzelnen Instrumente (Instrumentenkompetenz) gebeten. Um diese wahrnehmungsbasierten Einschätzungen zu validieren, wurden diese in der Online-Befragung aus der Gegenperspektive der Fachkräfte durch Fragen nach ihrer wahrgenommenen Wertschätzung in der staatlichen TZ trianguliert. Die Ergebnisse sind im Folgenden dargestellt.

Integrationsattraktivität aus Sicht der AV

Im Rahmen der Online-Befragung wurden die AV gebeten, die verschiedenen Instrumente AMA, NLZFK/RLZFK, EH und IF nach verschiedenen Kriterien auf einer Skala von 1 bis 6 zu bewerten, wobei 1 die schwächste und 6 die stärkste Ausprägung auf einer Nominalskala darstellt. Die Kriterien messen zum einen die Integrationsattraktivität der einzelnen Instrumente für AV, indem diese die Kombinierbarkeit der betreffenden Instrumente mit anderen Instrumenten, die Wirksamkeit bei integriertem Einsatz, die Steuerbarkeit, den Nutzen für die Zielerreichung des Vorhabens, den Koordinationsaufwand,

³⁷ Zum Beispiel in Bezug auf Dienstwagen, Versorgungsfahrten, Reisekosten, Versicherungen, Zuschüsse zu Mieten oder Schulgeld. Vgl. Abschnitte 4.2 und 5.7.

die Wirtschaftlichkeit sowie die Verpflichtung gegenüber Vorhaben und Partnern bewerten. Zum anderen wird die Einschätzung der Personalinstrumente durch die AV bezüglich mehrerer Merkmale erhoben, die aus den Instrumentenprofilen abgeleitet wurden: Qualifikationsanforderungen, Wirkung bei der Zielgruppe, Methodenkompetenz, Art der Tätigkeit und Wirkungsebene werden für die Instrumente in ihren Profilen unterschiedlich beschrieben.

Bei dem Vergleich der Mittelwerte wird deutlich, dass AV die Integrationsattraktivität der Instrumente AMA und NLZFK/RLZFK durchweg positiver einschätzen als diejenige von EH oder IF. Die Unterschiede³⁸ werden in der folgenden Abbildung 2 deutlich.³⁹

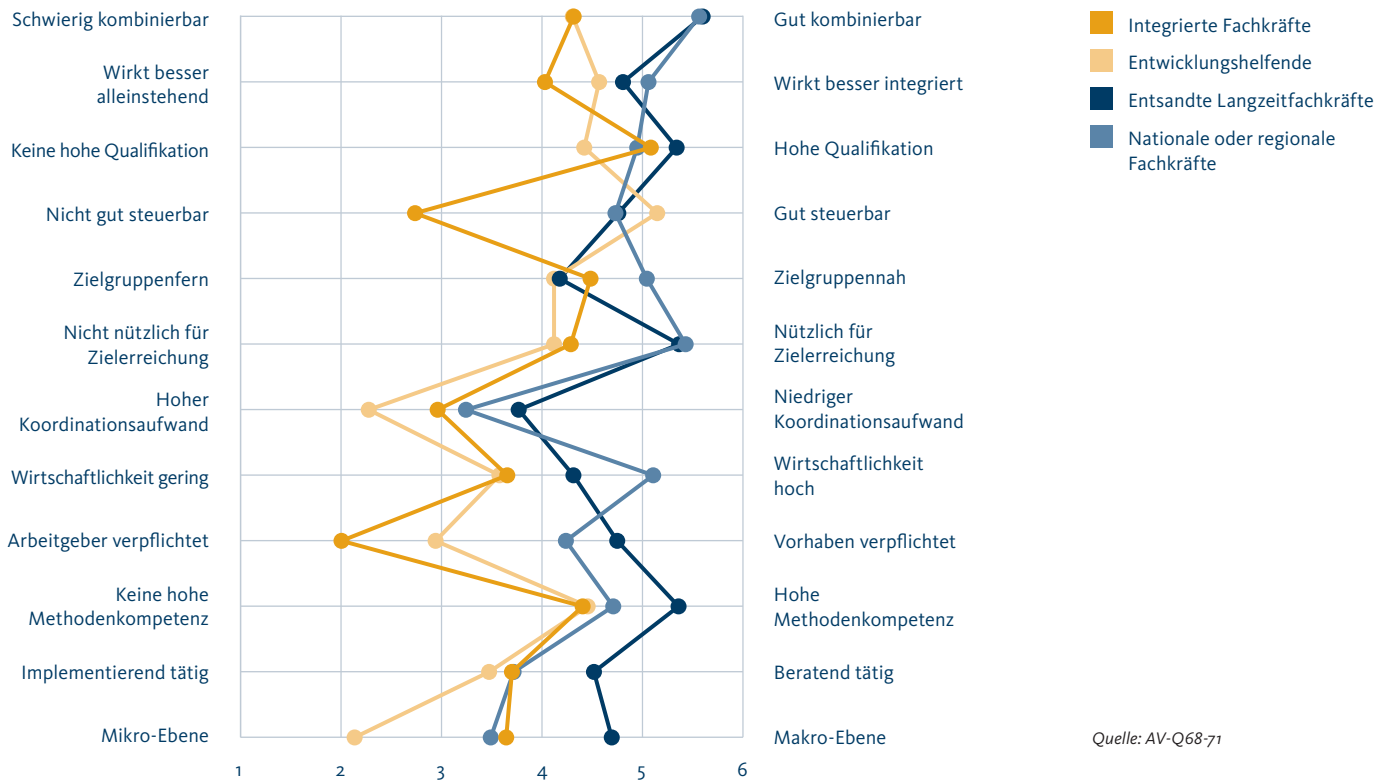
Auch deckt sich ihre Einschätzung der Profilm Merkmale der Instrumente oftmals nicht mit deren offiziellen Profilen.⁴⁰ Letzteres könnte einerseits darauf hindeuten, dass die befragten AV den komparativen Vorteil der Instrumente nicht erkennen, weil die Instrumente, so wie aktuell eingesetzt, dem idealtypischen Profil nicht entsprechen. Zum anderen könnte es darauf hindeuten, dass die AV mit den Instrumenten nicht vertraut sind. Die Tatsache, dass solche AV, die die Instrumente einsetzen, zu einer positiveren Bewertung kommen als jene, die dies nicht tun, spricht aber dafür, dass es Lerneffekte gibt und die Einschätzungen die Vertrautheit mit den wesentlichen Profilm Merkmalen und den komparativen Vorteilen der Instrumente EH und IF widerspiegeln.

³⁸ Mithilfe des Wilcoxon-Rangsummentests wurden die Einschätzungen paarweise hinsichtlich Verteilung und Lage verglichen. Signifikanzniveau für alle Analysen ist $\alpha = 0,05$. Für jede Eigenschaft ergeben sich demnach sechs paarweise Vergleiche. Die Verteilungsvergleiche zwischen jeweils „AMA und EH“ und „AMA und IF“ ergaben, dass die Verteilungen über alle Eigenschaften signifikant voneinander verschieden sind. Das bedeutet, dass sich die Einschätzungen bezüglich EH und IF signifikant von jener der AMA unterscheiden. Die Einschätzungen von „EH und NLZFK/RLZFK“ sind generell signifikant voneinander verschieden. Eine Ausnahme ist die Bewertung der Wirkung bei der Zielgruppe (zielgruppennah oder zielgruppenfern), bei der die Verteilungen nicht signifikant voneinander verschieden sind. „AMA und NLZFK/RLZFK“ wurden bezüglich ihrer Kombinierbarkeit, Steuerbarkeit und Nützlichkeit für die Zielerreichung nicht signifikant unterschiedlich eingeschätzt. In Bezug auf die restlichen Eigenschaften sind die Verteilungen jedoch signifikant voneinander verschieden. Auch „IF und NLZFK/RLZFK“ werden grundsätzlich signifikant unterschiedlich eingeschätzt. Hinsichtlich der Art der Tätigkeit (beratend oder implementierend) und der Tätigkeitsebene (Mikro- oder Makroebene) ergeben sich jedoch keine signifikanten Unterschiede. „EH und IF“ werden im Hinblick auf Kombinierbarkeit, Nützlichkeit für die Zielerreichung, Wirtschaftlichkeit und Methodenkompetenz nicht signifikant unterschiedlich eingeschätzt. Die anderen Eigenschaften werden signifikant unterschiedlich bewertet.

³⁹ Im Detail ergeben sich im Hinblick auf die Integrationsattraktivität folgende Befunde: AV schätzten die Kombinierbarkeit mit anderen Instrumenten von NLZFK/RLZFK und AMA durchschnittlich als sehr gut ein. EH und IF sind ihrer Ansicht nach zwar auch gut kombinierbar, aber schwieriger als AMA und NLZFK/RLZFK (Mittelwert [MW]: AMA = 5,62; NF = 5,58; EH = 4,32; IF = 4,33). Die Wirksamkeit bei integriertem Einsatz von AMA und NLZFK/RLZFK wurde höher eingeschätzt als von EH und IF. IF wirken den AV zufolge am ehesten allein stehend (MW: AMA = 4,82; NF = 5,08; EH = 4,59; IF = 4,05). Die Steuerbarkeit von AMA, NLZFK/RLZFK und EH wurde grundsätzlich als gut, die von IF als eher nicht gut eingeschätzt (MW: AMA = 4,78; NF = 4,75; EH = 5,16; IF = 2,75). AV schätzten den Nutzen für die Zielerreichung des Vorhabens bei AMA und NLZFK/RLZFK sehr hoch ein. EH und IF wurden als weniger nützlich, aber dennoch tendenziell als nützlich für die Zielerreichung bewertet (MW: AMA = 5,38; NF = 5,45; EH = 4,14; IF = 4,30). Der Koordinationsaufwand für IF und NLZFK/RLZFK wurde als moderat eingeschätzt. Der geringste Koordinationsaufwand wurde den AMA zugeschrieben und der höchste den EH (MW: AMA = 3,78; NF = 3,26; EH = 2,29; IF = 2,98). Die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von EH und IF wurde als mittel eingeschätzt. Die AMA wurden als wirtschaftlicher angesehen, wobei die NLZFK/RLZFK aus Sicht der AV das wirtschaftlichste Instrument darstellten (MW: AMA = 4,33; NF = 5,12; EH = 3,59; IF = 3,67). EH und IF sind den AV zufolge eher der Partnerorganisation bzw. dem lokalen Arbeitgeber verpflichtet, AMA und NLZFK/RLZFK eher dem Vorhaben (MW: AMA = 4,77; NF = 4,25; EH = 2,96; IF = 2,02).

⁴⁰ Bei der Einschätzung der Profilm Merkmale der Instrumente durch die AV zeigt sich folgender Befund: Für alle Instrumente ist nach Ansicht der AV eine hohe Qualifikation erforderlich. Die geringste benötigte Qualifikation wird den EH zugeschrieben. Diese Einschätzung steht im Widerspruch zu ihrem Profil wie auch zu den erhobenen Daten zu ihrer Qualifikation (MW: AMA = 5,36; NF = 4,96; EH = 4,44; IF = 5,10). Alle Instrumente wirken laut Einschätzung der AV zielgruppennah, wobei NLZFK/RLZFK am ehesten zielgruppennah wirken. Die Zielgruppennähe ist eines der wesentlichen Profilm Merkmale von EH. Dass diese hier ähnliche Werte zugeschrieben bekommen wie AMA und niedrigere als IF, die eher auf Makroebene eingesetzt werden sollen, lässt entweder auf mangelnde Kenntnis der Profile oder auf einen nicht profilgerechten Einsatz schließen (MW: AMA = 4,19; NF = 5,06; EH = 4,14; IF = 4,50). NLZFK/RLZFK, IF und EH erfordern den AV zufolge eine relativ hohe Methodenkompetenz, AMA allerdings eine noch höhere. Die besondere Methodenkompetenz vor allem bezüglich partizipativer Methoden war bis 2014 ein spezielles Merkmal des EH-Profiles. Die Einschätzung, dass AMA eine noch höhere Methodenkompetenz als EH benötigen, ist deshalb ein wichtiger Befund (MW: AMA = 5,38; NF = 4,73; EH = 4,47; IF = 4,42). Die Tätigkeiten von NLZFK/RLZFK, IF und EH wurden in gleichem Maße als beratend und implementierend eingeschätzt. Nur den AMA wurde generell eine eher beratende Tätigkeit zugeschrieben. Den Instrumentenprofilen zufolge sind allerdings EH als reine Berater charakterisiert. Die EH wirken laut AV eher auf der Mikro- und die AMA eher auf der Makroebene. NLZFK/RLZFK und IF wirken den AV zufolge sowohl auf der Makro- als auch auf der Mikro- als auch auf der Mesoebene (MW: AMA = 4,71; NF = 3,51; EH = 2,15; IF = 3,66).

Abbildung 2: Mittelwertvergleich der Einschätzung der AV bezüglich der Eigenschaften der Instrumente



Quelle: AV-Q68-71

Durch die weitere Analyse wurde deutlich, dass die Gruppe der AV mit integrierten oder flankierenden EH bzw. IF im Vorhaben die entsprechenden Instrumente generell positiver einschätzte, als AV ohne EH bzw. IF im Vorhaben dies taten. Die Einschätzungen sind bei bestimmten Merkmalen der Integrationsattraktivität, z. B. der Kombinierbarkeit, der Steuerbarkeit und der Wirksamkeit bei Integration im Vorhaben, signifikant voneinander verschieden (s. Anlagenband 3a). Es lässt sich nicht eindeutig aus diesen Daten ableiten, ob AV, die die Instrumente besser kennen bzw. positiver einschätzen, diese auch eher einsetzen oder ob es sich hier ebenfalls um einen Lerneffekt handelt. Die Fallstudieninterviews lassen durchaus den Schluss zu, dass die Instrumentenquoten tatsächlich geholfen haben, die Instrumente EH und IF einzuführen und ihren Einsatz zu verankern.

Wertschätzung durch die GIZ in der Wahrnehmung der EH und IF

Neben den formalen Aspekten der Integration können auch Einstellungen und subjektives Empfinden zum Gelingen derselben beitragen. Ein bedeutender Punkt hierbei ist die wahrgenommene Wertschätzung, die Fachkräfte empfinden. Insbesondere EH fühlen sich in der GIZ oft nicht wertgeschätzt, was in einigen Fällen ein Resultat vertragsbedingter Ungleichbehandlung ist. Darüber hinaus gibt es aber auch nach wie vor kulturelle Gräben zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der ehemaligen GTZ und denen des ehemaligen DED.

Zur Messung der durch die Fachkräfte wahrgenommenen Wertschätzung wurde ein Index aus mehreren Variablen gebildet.⁴¹

⁴¹ Drei Variablen aus der entsprechenden Item-Batterie wurden im Rahmen einer Hauptachsenanalyse aufgrund ihrer Nichteignung für die Indexbildung ausgeschlossen. Eine Zweifaktorenlösung deckte die Varianz der verbleibenden Variablen am besten ab – mit ihnen wurden 67 Prozent der Varianz der Variablen erklärt. Dementsprechend wurde aus den verbleibenden Variablen der additive Index „Wertschätzung“ und aus den ausgeschlossenen Variablen der additive Index „Identifikation“ gebildet.

Tabelle 3: Wahrgenommene Wertschätzung der Fachkräfte in der GIZ

	Ich fühle mich als EH/IF in der GIZ wertgeschätzt				Die GIZ ist ein geeigneter Träger für die Entsendung von EH/IF.				Ich werde profilgerecht (gemäß EH/IF-Profil) eingesetzt.				Meine Vorgesetzten in der GIZ haben ein klares Verständnis für die Besonderheiten des Instruments EH/IF.				Index „Wahrgenommene Wertschätzung“			
	EH		IF		EH		IF		EH		IF		EH		IF		EH		IF	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Stimme gar nicht zu	90	24	19	9	69	19	9	4	58	16	4	2	47	13	12	6	30	8	2	1
Stimme eher nicht zu	126	34	42	19	76	21	32	15	71	19	15	6	111	30	21	10	116	30	26	11
Stimme eher zu	105	29	92	41	135	37	79	36	146	40	84	36	122	33	75	35	177	46	99	42
Stimme voll zu	47	13	69	31	87	24	99	45	94	25	130	56	85	23	104	49	60	16	108	46
Gesamt	368	100	222	100	367	100	219	100	369	100	233	100	365	100	212	100	383	100	235	100

Quelle: EH-Q40, IF-Q39

Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, gibt es in dieser Hinsicht einen signifikanten Unterschied⁴² zwischen EH und IF: Während 88 Prozent der IF den positiven Aussagen zu ihrer Wertschätzung in der GIZ durchschnittlich eher oder voll zustimmten, waren es nur 62 Prozent der EH.

Dieser signifikante Unterschied wird auch in sämtlichen Einzelitems des Indexes sichtbar.⁴³ Besonders deutlich wird der Unterschied zwischen EH und IF bei der Zustimmung zur Aussage „Ich fühle mich als EH/IF in der GIZ wertgeschätzt“: Während dieser Aussage 73 Prozent der IF eher oder voll zustimmten, waren es nur 40 Prozent der EH.

Bei IF besteht die Herausforderung vor allem darin, dass sie in Vorhaben integriert werden sollen, ohne tatsächlich Programmmitarbeitende bzw. Mitglieder der Programmtteams sein zu können, ihre Integration also insbesondere über fachliche Inputs und die programmatische Integration der Partner erfolgen muss. Bei EH, so lassen Fallstudieninterviews erkennen, scheint es das Gefühl einer Benachteiligung im Vergleich zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der GIZ zu geben. Verantwortlich hierfür sind offenbar hauptsächlich vertragliche Besonderheiten der EH.

Dies hat nicht nur Einfluss auf die gefühlte Wertschätzung der Fachkräfte, sondern offenbar auch auf ihre Identifikation mit dem Instrument einerseits und dem Unternehmen GIZ andererseits: Für knapp zwei Drittel der befragten IF hatte ihr Status eine große Bedeutung, für ein Drittel nicht. 44 Prozent der IF würden ihre Tätigkeit (unabhängig vom Verdienst) lieber mit einem regulären GIZ-Mitarbeitervertrag wahrnehmen (IF-Q39). Für die Hälfte der befragten EH spielte der EH-Status keine große Rolle. Fast zwei Drittel würden ihre Tätigkeit (unabhängig vom Verdienst) lieber mit einem regulären GIZ-Mitarbeitervertrag wahrnehmen. Darüber hinaus hielten 38 Prozent der EH die GIZ nicht für einen geeigneten Träger für die Entsendung von EH (EH-Q40, Abschnitt 5.4).

Human Capacity Development

Zu Beginn dieser Evaluierung war auch HCD noch als ein Instrument der TZ definiert, wird aber seit Herbst 2014 als Dienstleistung bezeichnet. Diese beinhaltet prinzipiell die ehemaligen InWEnt-spezifischen Instrumente und Formate, aber auch alle anderen HCD-Dienstleistungen, die schon in der GTZ angeboten wurden.

⁴² Mann-Whitney-U-Test: $p = 0,000$.

⁴³ Mann-Whitney-U-Tests mit jeweils $p = 0,000$.

Die Instrumente und Formate der ehemaligen InWEnt gGmbH wurden nach der Fusion zunächst in einem Kompetenzzentrum (KC) HCD im Fach- und Methodenbereich der GIZ und dann im Bereich Deutschland (B8) der GIZ durch eine spezielle Gruppe für HCD als interner Dienstleister angeboten. Für HCD gab es bis Ende 2015 (globale monetäre) Zielvorgaben – wie auch speziell für die Beauftragung des B8 für HCD-Dienstleistungen. Mit der „Bauhaus 15“-Reform im Oktober 2015 wurde der B8 aufgelöst, und HCD wird seitdem gemeinsam im Fach- und Methodenbereich der GIZ und (wie auch zuvor schon) in der Akademie für Internationale Zusammenarbeit verantwortet.

Das Thema HCD hat nach der Fusion erhebliche Aufmerksamkeit im BMZ und in der GIZ auf sich gezogen und zu umfangreichen Weiterentwicklungen und Spezifizierungen der Angebote und Formate geführt. Beispielhaft genannt sei hier die Entwicklung eines differenzierten „Stufenmodells für HCD Assessment“ (GIZ, nicht datiert), das auch zu umfangreichen HCD-Konzepten für einzelne Programme⁴⁴ benutzt wurde.

Die Dienstleistungen des B8 wurden – bis auf wenige Ausnahmen – in der Online-Befragung der AV wie auch in den Fallstudieninterviews als wenig bedarfsgerecht und zu teuer kritisiert. Nach nachvollziehbaren Einschätzungen von GIZ-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern ist das Kompetenzportfolio im Inland allerdings verringert bzw. sogar deutlich abgebaut worden (z. B. durch Schließung von Standorten von InWEnt und Reduzierung des InWEnt-Personals). Insofern HCD als Konzept inzwischen bereits bei der Planung mitgedacht wird, kann hier ein gewisses Mainstreaming der Idee und damit eine relative Integration festgestellt werden. In den Fallstudienländern haben sich jedoch noch erhebliche Kenntnislücken hinsichtlich des HCD-Konzepts und der Angebote sowie der Verbuchung von HCD und B8-Beauftragungen gezeigt.

Schlussfolgerungen

Die Integration der TZ-Instrumente im Sinne einer Überführung aller Instrumente in das Auftragsverfahren ist ein vielversprechend begonnener, aber bei Weitem noch nicht abgeschlossener Prozess. Vor dem Hintergrund immer

weniger EH-Entsendungen und IF-Vermittlungen schreitet deren Integration zunehmend voran, allerdings – zumindest bei IF – in geringerem Maße in formal integrierter Form als vom BMZ angemahnt.

Offenbar gibt es zum einen starke Anreize für eine nur inhaltliche Integration der Instrumente wie etwa die Entlastung der Vorhabensbudgets oder den flexibleren Instrumenteneinsatz vis-à-vis der Vorhabenslaufzeiten. Eine durchgehend formale Integration bedeutet auch eine Beschränkung der Flexibilität des Instrumenteneinsatzes, wenn alle Instrumente bereits im PV eingeplant werden müssen.

Bei IF stellen sich allerdings darüber hinaus grundsätzliche Fragen bezüglich einer formalen Integration. Da IF beim lokalen Arbeitgeber angestellt sind und der Weisungsbefugnis des bzw. der betreffenden AV somit nicht unterliegen, ist der Anreiz, die Fachkraft aus dem eigenen Programmbudget zu finanzieren, anstatt sie nur inhaltlich an das Vorhaben anzubinden, äußerst gering.

Zum anderen gibt es aber offenbar auch Herausforderungen, die Instrumente EH und IF überhaupt einzusetzen. Hier spielen insbesondere die mangelnde (wahrgenommene) Integrationsattraktivität dieser Instrumente eine Rolle sowie der wahrgenommene Mehraufwand bei der Instrumentenkoordination, unter anderem durch die vertraglichen Sonderkonstruktionen der beiden Fachkrafttypen, die von ihrem Profil her eine relativ große Unabhängigkeit genießen.

Bezüglich HCD lässt sich ein zunehmendes Mainstreaming der Dienstleistung feststellen, nicht aber ein durchgehender Erhalt von Capacity-Building-Instrumenten und -Formaten von InWEnt.

5.2 Zielorientierter Einsatz der Instrumente

Ausgehend von Evaluierungsfrage 1 („Inwiefern werden im Rahmen der Instrumentenintegration die TZ-Instrumente profulgerecht, zielorientiert und bedarfsgerecht geplant und eingesetzt?“) wird im Folgenden der zielorientierte Einsatz der TZ-Instrumente analysiert.

⁴⁴ Zum Beispiel: Report on the HCD assessment for the project „Support of vocational training and further training measures in order to improve the efficiency in the water and energy sector“ (TWEED), Jordanien. GIZ, Februar 2014.

Gemäß den Wirkungshypothesen, auf denen diese Evaluierung basiert, erfordert ein optimaler Instrumenteneinsatz die Ausrichtung aller Instrumente auf ein einheitliches Zielsystem des Vorhabens. Daher wurde als zentraler Aspekt der Evaluierungsfrage 1 untersucht, ob und inwiefern das Instrumentenkonzept aus der Zielsetzung des Vorhabens abgeleitet ist (Bewertungskriterium 1.2).

Dies wurde anhand der folgenden Indikatoren bewertet:

- Die Instrumente wurden auf ihren Beitrag zur Wirkung der geplanten Maßnahme geprüft.
- Das Instrumentenkonzept ist aus der Capacity-Development-Strategie des Vorhabens abgeleitet.
- Der gewählte Instrumentenmix und die gewählten Instrumente werden als die für die jeweilige Zielsetzung effektivsten eingeschätzt.
- Der Einsatz aller Instrumente wurde erwogen. Alternative Instrumentenkonzepte wurden erwogen und reflektiert.

Die Instrumentenkonzepte werden überwiegend aus den Zielen der Vorhaben abgeleitet, die in der Regel auch auf einer generellen Capacity-Development-Strategie beruhen. Unter dem Einfluss von Instrumentenquoten werden die Ziele aber bisweilen auch dem einzusetzenden Instrumentarium angepasst. Die Zielbestimmung findet oftmals auf sehr allgemeiner, übergeordneter Ebene statt. Eine detaillierte Definition der Zielbeiträge einzelner Instrumente und deren Bezug zum allgemeinen Vorhabensziel sind bisweilen entweder nicht klar ausgearbeitet oder spielen keine konkrete Rolle in der Ausgestaltung der Fachkraftstellen oder sind den Fachkräften selbst nicht bekannt. Generell ist der Prozess der Instrumentenplanung und Prüfung in den Programmvorschlägen kaum transparent dokumentiert. Dennoch werden die gewählten Instrumentenkonzepte von den AV als weitgehend effektiv eingeschätzt.

Grundsätzlich sollte ein „mit Partnern und Auftraggeber vereinbartes Ziel“ die Grundlage für die Planung eines Instrumentenkonzepts bilden.

„Orientiert an der konkreten Situation wird somit entschieden, welche Instrumente in welcher Kombination zum Einsatz

kommen, um größtmögliche Wirkung zu erzielen. [...] Dabei ist das Ziel, durch eine geeignete Capacity Development Strategie und optimale Kombination der Instrumente die maximale Wirkung zu erzielen, um eine konkrete Situation vor Ort zu verbessern“ (BMZ, 2014d).

Seit 2013 sind zudem Wirkungsmatrizen (BMZ-Vorgabe für Programmvorschläge) und seit 2014 Wirkungsmodelle (GIZ-Vorgabe) verpflichtend, in denen auch die Wirkungsbeiträge der Fachkräfte abgebildet sein sollen.

Ableitung der Instrumente aus dem Zielsystem

Instrumentenkonzepte werden in fast allen Vorhaben aus den Programmzielen abgeleitet. Allerdings trifft dies auf Vorhaben, für die Instrumentenquoten galten, nur in geringerem Maße zu, und die zielgerechte Planung der eigenen Stelle wird von den Fachkräften selbst schlechter eingeschätzt als von ihren AV.

Die Zielorientierung der Instrumente wird überwiegend positiv beurteilt: 92 Prozent der online befragten AV gaben an, dass die Instrumentenkonzepte sinnvoll aus den Zielen des Vorhabens abgeleitet seien (AV-Q3601). Auch in den Fallstudien waren die AV überwiegend einig, dass tatsächlich das Ziel der Vorhaben die Instrumente bestimmt und nicht das vorhandene Instrumentarium die Ziele. Wenn externe Einflüsse den Einsatz bestimmter Instrumente erforderlich machen, wird diese Aussage jedoch relativiert: Fast 30 Prozent der AV, die Zielvorgaben bezüglich des Instrumenteneinsatzes umzusetzen hatten, gaben an, dass das Zielsystem den Instrumentenquoten angepasst worden sei (58 von 203, AV-Q4203).

Die Wahrnehmung der integrierten EH und IF unterscheidet sich geringfügig von der positiven Wahrnehmung der AV: 78 Prozent der integrierten IF und 71 Prozent der integrierten EH bewerteten ihre Stelle als sinnvoll in das Zielsystem des Vorhabens eingebunden, 22 Prozent der EH und 14 Prozent der IF stimmten dem nicht zu (EH-Q2901, IF-Q2601). Entweder die Wirkungsbeiträge werden den Fachkräften nicht ausreichend kommuniziert oder die Zielorientierung der Planung wird von den AV zu positiv dargestellt. Auch in den Fallstudieninterviews beschrieben einzelne EH, dass ihnen der Bezug der eigenen Stelle zum Vorhaben nicht klar sei. Bei integrierten IF waren solche Aussagen seltener.

Wird die Zielorientierung konkreter untersucht, werden die Aussagen zwar weniger einhellig, dennoch stimmten immerhin noch mehr als drei Viertel der AV der Aussage zu, dass der Wirkungsbeitrag der einzelnen Instrumente klar definiert sei. Immerhin jeder fünfte AV konnte dem nicht zustimmen (AV-Q3605). Der Instrumenteneinsatz scheint also grundsätzlich auf die Ziele des Vorhabens ausgerichtet zu sein. Wie genau die Instrumente zu diesen Zielen beitragen, ist hingegen schon schwerer zu fassen.

Auch hier divergieren wieder die Wahrnehmungen zwischen der Planungs- und der Managementebene der Vorhaben und die Perzeption der befragten Fachkräfte selbst substantiell: Nur 62 Prozent der EH und 58 Prozent der IF betrachteten ihren Beitrag zum Wirkungsgefüge des TZ-Vorhabens als klar definiert. Fast jede bzw. jeder zehnte EH und jede zehnte IF stimmten dieser Aussage nicht zu (EH-Q2905, IF-Q2604) – im Gegensatz zu nur 2 Prozent der AV, die der Aussage bezogen auf alle Instrumente nicht zustimmten. Wie schon bei der Ableitung aus dem Zielsystem mangelt es auch bei der Definition des Beitrags im Wirkungsgefüge entweder an Kommunikation oder die AV betrachten die Lage möglicherweise zu positiv.

Ableitung der Instrumentenkonzepte aus der Capacity-Development-Strategie

Eine zunehmende Anzahl von Vorhaben verfügt über CD-Strategien. Oft wird diese aber erst im ersten Projektjahr entwickelt, sodass der Bezug von Instrumentenkonzepten oder HCD-Strategien zu dieser nicht gegeben sein kann. Die Übersetzung der CD-Strategie in Instrumentenkonzepte ist allerdings sehr viel weniger eingespielt als die Übersetzung in HCD-Konzepte.

Gemäß dem Eckpunktepapier zur Instrumentenintegration (vgl. BMZ, 2014d) sollen das Vorhabensziel und die Vorhabenswirkungen, die CD-Strategie und das Instrumentenkonzept aufeinander aufbauen. In den Fallstudien ergab sich der Eindruck, dass es für AV oftmals eine Herausforderung ist, einerseits den Ansprüchen des Auftraggebers sowie des Arbeitgebers zu genügen und andererseits flexibel auf einen komplexen und häufig volatilen Projektkontext zu reagieren: Gemäß internen Vorgaben der GIZ muss eine differenzierte CD-Strategie erst

innerhalb des ersten Projektjahres erstellt werden, während das BMZ in seiner Handreichung für Programmvorschläge HCD- und Instrumentenkonzepte bereits im Programmvorschlag verlangt, die auf der CD-Strategie aufbauen sollen (vgl. BMZ, 2012b). Zu diesem Zeitpunkt sind die Partner für Instrumenteneinsätze oftmals noch gar nicht identifiziert, und viele Grundlagen für die Arbeit des Vorhabens werden gerade bei neuen Vorhaben im ersten Jahr erst gelegt.

Nur in einem Viertel der Vorhaben wurde eine CD-Strategie bereits während der Planung entwickelt, in weiteren 55 Prozent geschah dies erst im Laufe der Vorhabenslaufzeit.⁴⁵ Dennoch stimmte knapp die Hälfte aller AV (46 Prozent) der Aussage voll oder eher zu, das Instrumentenkonzept sei aus der CD-Strategie abgeleitet worden (AV-Q3610). Hier zeigt sich bereits, dass oft ein klares Verständnis fehlt, was genau unter einer CD-Strategie zu verstehen ist – eine strategische Vorüberlegung im Auftragsprozess oder ein formales Dokument – und welchen Einfluss diese auf die instrumentelle Planung der Vorhaben hat.

Defizite gibt es nicht nur bei der Übertragung einer CD-Strategie in ein Personalkonzept für Vorhaben. Auch die Erstellung eines konkreten, detaillierten Konzepts für HCD-Dienstleistungen im Rahmen des Instrumentenkonzepts ist keineswegs selbstverständlich.

Nur 19 Prozent der befragten AV gaben an, bereits in der Planungsphase ein detailliertes HCD-Konzept entwickelt zu haben, weitere 27 Prozent erklärten, dies im Laufe der Implementierung getan zu haben. Immerhin ein gutes Drittel gab an, dass die Erstellung eines HCD-Konzepts gar nicht vorgesehen gewesen sei (AV-Q20). Ein von Beginn an auf die Ziele des Vorhabens konzipierter HCD-Einsatz ist also oftmals nicht gegeben.

Erschwerend kommt hinzu, dass viele AV bezüglich HCD und deren genauer Definition erhebliche Kenntnislücken offenbarten.

AV von Vorhaben, die sowohl über eine CD-Strategie wie auch über ein HCD-Konzept verfügten, gaben zu 84 Prozent an, dass das HCD-Konzept auf der CD-Strategie beruhe (AV-Q21). Die Ableitung der Dienstleistung HCD scheint also sehr viel

⁴⁵ Der Anteil der Vorhaben, in denen die CD-Strategie bereits im Rahmen der Planung entwickelt wurde, hat jedoch seit der Fusion kontinuierlich zugenommen: von 15 Prozent im Jahr 2012 auf 39 Prozent im Jahr 2015 (AV-Q19).

deutlicher auf der CD-Strategie zu basieren als die Ableitung der Instrumentenkonzepte.⁴⁶

Es stellt sich die Frage, ob den doch sehr detaillierten Planungsanforderungen bezüglich der Instrumente und HCD-Dienstleistungen im PV deshalb nicht nachgekommen wird, weil dies in einem so änderungsanfälligen Arbeitskontext zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht geleistet werden kann oder weil die Bedeutung dieses Planungsschritts von den Verantwortlichen so noch nicht gesehen wird.

Effektivität des Instrumentenkonzepts

Die Instrumentenkonzepte sind effektiv, wenn sie das Erreichen der Vorhabensziele ermöglichen. Wie oben beschrieben, ist ein Wirkungsbeitrag der eingeplanten Instrumente größtenteils vorgesehen, und die meisten Fachkräfte wie auch deren AV bezeichnen den Instrumentenmix im Einsatz als effektiv.

Da etwa 92 Prozent der AV angaben, das Instrumentenkonzept sei aus den Zielen des Vorhabens abgeleitet, verwundert es nicht, dass ebenso (nahezu dieselben) 92 Prozent der AV das Instrumentenkonzept auch für wirksam im Hinblick auf die Ziele des Vorhabens hielten (AV-Q3602).

Um den Beitrag der Fachkräfte und ihrer PO messen zu können, muss dieser idealerweise mit angemessenen Indikatoren unterlegt sein. Dies scheint nach Selbsteinschätzung aber nur bei gut der Hälfte der EH und bei zwei Dritteln der IF der Fall zu sein (EH-Q2906, IF-Q2605). Je konkreter die Frage nach dem Zielbeitrag wird, desto geringer wird also die Zustimmung. Bei den IF hingegen zeigt sich, dass sie weniger über die allgemeine Einbindung ihrer Stelle in das Wirkungsgefüge des Vorhabens wissen als über die präzisen, sie betreffenden Indikatoren. Das mag damit zusammenhängen, dass IF oft administrativ und inhaltlich weiter von den Vorhaben entfernt sind als integrierte EH und dass mit den lokalen Arbeitgebern hauptsächlich die Zielindikatoren des Personaleinsatzes geklärt werden.

Auch in den Fallstudieninterviews erklärten EH häufiger, dass ihnen der Bezug der eigenen Stelle zum Vorhaben oftmals nicht klar sei. Offenbar sind also zwar die Instrumentenkonzepte mehrheitlich aus den Zielsystemen der Vorhaben abgeleitet und z. B. der Wirkungsbeitrag einer Fachkraft durch

einen orangefarbenen Pfeil im Wirkungsgefüge abgebildet, die Fachkraftbeiträge werden aber oft nicht klar kommuniziert oder in der Praxis erlebt. Und zumindest in den Programmdokumenten (Angebote, ZAK-Vorlage incl. Instrumenten- oder Personalkonzept, Änderungsangebote), die im Rahmen dieser Evaluierung gesichtet wurden, findet sich meist kein Hinweis auf den Wirkungsbeitrag der geplanten Fachkräfteeinsätze bzw. ihrer Partner und lokalen Arbeitgeber.

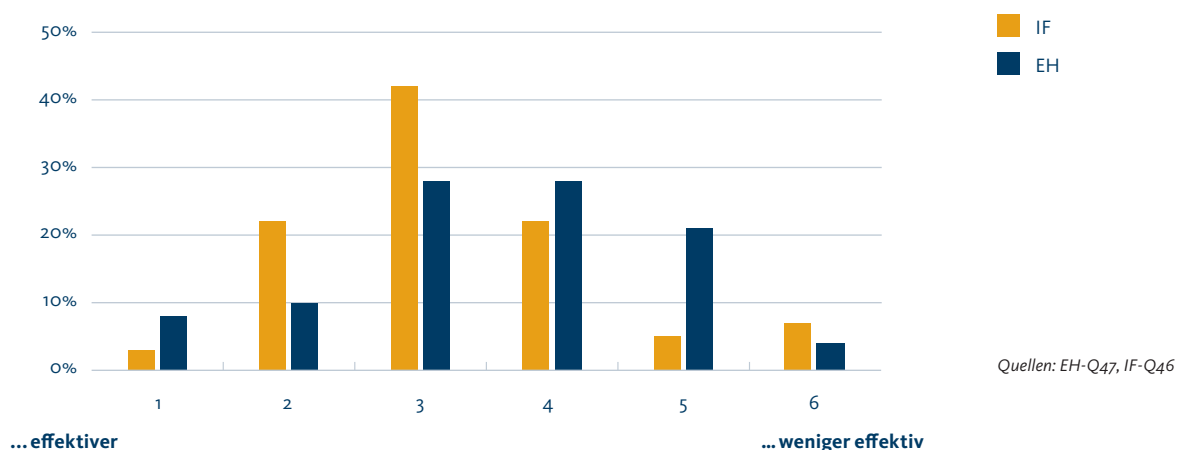
Im Rahmen der externen Qualitätssicherung der GIZ untersuchte die Syspons GmbH im Jahr 2015 im Auftrag des BMZ unter anderem, inwiefern der Instrumenteneinsatz in Programmdokumenten nachvollziehbar dargestellt wurde. Der Abschlussbericht kommt zu dem Schluss, dass „nur knapp die Hälfte der Vorhaben (48 Prozent) den Instrumenteneinsatz hinsichtlich der Effektivität“ begründe. Bisher werde noch nicht dargestellt, welche Beiträge die Instrumente zur Zielerreichung der Vorhaben leisten:

„Eine nachvollziehbare Herleitung der Instrumente, welche ggf. auch einen Ausschluss nicht eingesetzter Instrumente umfasst, und ihrer erwarteten Wirkungsbeiträge ist in der Folge allein auf der Grundlage der Angebote und des Instrumentenkonzepts nur eingeschränkt möglich“ (BMZ, 2015).

In der Praxis, wie in den Fallstudien deutlich wurde, ist für die Fachkräfte zwar weitgehend ein Wirkungsbeitrag angedacht, aber oftmals weder detailliert dokumentiert noch kommuniziert. Damit erschöpft sich der Beitrag häufig darin, dass die Fachkraft bei einem Partner im gleichen Sektor arbeitet und daher mit diesem übergeordneten Zielen des Vorhabens zuarbeitet.

Oft erwähnten AV in den Fallstudieninterviews, dass es mehr Faktoren gebe, die bei einer Instrumentenplanung beachtet werden müssten, als nur die Frage, mit welchen Instrumenten die Vorhabensziele am besten erreicht werden. Dies führt dann in der Praxis dazu, dass Instrumente eingeplant werden, die möglicherweise nicht die am besten geeigneten sind, aber eben doch einen gewissen Zielbeitrag leisten. Die Gründe dafür können unterschiedlicher Natur sein, wie im Verlauf der folgenden Kapitel ausführlicher dargestellt wird: Einflussfaktoren sind etwa regionale oder lokale Beschränkungen, die den Einsatz bestimmter Instrumente unmöglich machen,

⁴⁶ Allerdings erklärten auch 25 AV, die nach eigenem Bekunden kein HCD-Konzept hatten, dieses sei aus der CD-Strategie abgeleitet.

Abbildung 3: Bewertung der Effektivität der Arbeit nach der Fusion im Vergleich zu vorher durch EH und IF**Meine Arbeit ist nach der Fusion ...**

das Fehlen geeigneter Partnerorganisationen, das Fehlen geeigneter Bewerber für bestimmte Fachkraftstellen, die Zielvorgaben für Instrumente (sowie HCD- und Consultingquote) oder auch Budgetgrenzen.

In der Online-Befragung antworteten auf die Frage, ob ihre Arbeit nach der Fusion effektiver oder weniger effektiv sei als vorher, diejenigen Fachkräfte, die bereits vor der Fusion als IF bzw. EH arbeiteten, sehr heterogen. Wie in Abbildung 3 erkennbar ist, haben aber beide Fachkrafttypen offenbar nicht den Eindruck, dass ihre Arbeit nach der Fusion viel effektiver sei, wobei EH hier noch verhaltener antworteten als IF.⁴⁷

Die Fallstudien erlaubten einen detaillierteren Einblick in die Effizienzbewertung der Konzepte. Deutlich wurde vor allem: Grundsätzlich werden Instrumente anhand einer Wirkungslogik geplant, d. h., alle eingesetzten Instrumente tragen durchaus in irgendeiner Form zum Ziel des Vorhabens bei. Da der Zielbeitrag aber in der Regel nicht das einzige Auswahlkriterium bei der Erstellung des Instrumentenkonzepts ist, heißt das nicht, dass stets das wirksamste aller möglichen Instrumente eingesetzt wird, sondern lediglich, dass die geplanten bzw. eingesetzten Instrumente zumindest eine gewisse Wirkung in

Richtung des Vorhabensziels entfalten können und sie insofern auch vergleichsweise problemlos im Wirkungsgefüge zu verorten sind. Diese Wirkungsgefüge spielen aber bei Weitem nicht in allen Vorhaben eine so relevante Rolle, dass sie allen Fachkräften hinreichend bekannt wären. Zudem wird die tatsächliche Wirkungserwartung an einzelne, aufgrund externer Einflussfaktoren (Quoten) eingesetzte Instrumente zwar als vorhanden, aber eben als gering bewertet.⁴⁸

Prüfung von Alternativen und Begründung des Nichteinsatzes von Instrumenten

Alternativen zum verwendeten Instrumentenmix wurden in fast allen Vorhaben, die in dieser Evaluierung betrachtet wurden, geprüft. Allerdings erfolgt diese Prüfung GIZ-intern, wird nicht ausreichend dokumentiert und ist von Kontextfaktoren eingeschränkt.

Die Gründe für den Nichteinsatz von Instrumenten sind vor allem das Fehlen geeigneter Bewerberinnen und Bewerber sowie Partner, finanzielle Gründe, Kontext und die Weiterführung von Gewohntem. Obschon bisweilen auch die fehlende Erfahrung mit bestimmten Instrumenten ein Grund dafür ist, diese nicht einzusetzen, ist das Hauptargument für den

⁴⁷ Auch die EH-Evaluierung des DEval kam zu dem Schluss, „dass EHs in der staatlichen EZ ihr höheres Wirkungspotenzial nur eingeschränkt realisieren können“ (Roxin, 2015: viii).

⁴⁸ Hinzu kommt, dass viele AV unmittelbar nach der Fusion zahlreiche bestehende EH- und IF-Stellen, die vorher allein stehend geplant waren, bei thematischer Eignung in ihre Vorhaben integriert haben, ohne dass es ein gemeinsames Zielsystem gegeben hätte. Auch diese nachträglich integrierten Fachkräfte konnten sicher „irgendeine“ Wirkung im Umfeld des Vorhabens erzielen – wenn der resultierende Instrumentenmix auch nicht unbedingt optimal war.

Nichteinsatz von EH und IF die mangelnde Möglichkeit, diese Instrumente profulgerecht, wirkungsorientiert und bedarfsgerecht einzusetzen.

Um den optimalen Instrumentenmix für die Erreichung der Vorhabensziele zu bestimmen, müssen Instrumente gegeneinander abgewogen und Alternativen geprüft werden. Zum größten Teil (83 Prozent) stimmten die online befragten AV der Aussage voll oder eher zu, dass im Rahmen der Planung der Einsatz aller Instrumente geprüft worden sei. Alternativen zum verwendeten Instrumentenmix wurden ebenso in der Mehrheit der Vorhaben (71 Prozent) geprüft (AV-Q36). Ein methodisches Problem bestand hier darin, dass die befragten AV nicht immer Teil der Vorhabensplanung waren⁴⁹ und die AV mit Vorbereitungsverantwortung (AV-V) oder die Gutachterinnen und Gutachter der Prüfmissionen nicht ohne Weiteres befragt werden konnten (z. B. namentlich nicht einfach feststellbar oder logistisch nicht zugänglich). In den Fallstudieninterviews führten einige Fachkräfte Probleme am Projektplatz auf die Instrumentenkompetenz der Mitglieder der Prüfmission zurück.

Bei der statistischen Analyse der Frage, welche Faktoren Einfluss darauf haben, ob Alternativen geprüft werden, stellte sich heraus, dass je mehr AMA und NLZFK eingesetzt werden, desto eher werden Alternativen geprüft.⁵⁰

Ob Vorhaben bereits ein Vorgängervorhaben hatten, hat keinen Einfluss auf die Prüfung alternativer Instrumente: Die Instrumentenkonzepte werden also nicht einfach immer unhinterfragt übernommen oder geerbt. Auch Sektor oder Region haben keinen signifikanten Einfluss, obgleich in Afrika und Asien offenbar eher Alternativen geprüft werden als andernorts. Die Instrumentenquoten, die den Instrumentenmix einzelner Vorhaben beeinflussen, haben ebenfalls keinen signifikanten Einfluss auf die Prüfung von Alternativen: Selbst wenn ein gewisser Druck besteht, Instrumente einzusetzen, werden dennoch Alternativen geprüft. AV mit gPV-Erfahrung prüfen allerdings signifikant häufiger den Einsatz von Alternativen als solche ohne diese Erfahrung. Es zeigt sich zudem, dass Vorerfahrung mit bestimmten Instrumenten die Offenheit der AV gegenüber dem Einsatz dieser Instrumente erhöht. Auch gilt, dass je mehr verschiedene Instrumente bereits im Projekt

eingesetzt werden, desto eher wird auf eine Alternativenprüfung verzichtet – und desto weniger notwendig mag sie dann aber auch sein.

Viele alternative Instrumentenkonzepte werden, wie sich in den Fallstudien zeigte, zwar erwogen, jedoch schnell verworfen, da bereits kontextuelle oder finanzielle Gründe gegen die Alternativen sprechen. Wenn das Budget knapp ist, bestimmte Instrumente in bestimmten Sektoren oder Regionen üblicherweise nicht eingesetzt werden oder wenn Partnerorganisationen oder Bewerberinnen bzw. Bewerber fehlen, wird auf eine intensive Prüfung der Optionen oft verzichtet.

Deutlich wurde im Rahmen der Fallstudien jedoch, dass die Gestaltung des Instrumentenkonzepts und dabei vor allem die Überprüfung der Alternativen ein Vorgang innerhalb der GIZ ist. Partnerorganisationen gaben auf Nachfrage oft an, alternative Instrumente der GIZ gar nicht oder kaum zu kennen, geschweige denn in den Entscheidungsprozess zu Instrumentenalternativen eingebunden gewesen zu sein (s. Abschnitt 5.4). Und auch die WZ-R äußerten sich z. T. sehr direkt dahingehend, dass eine offene Diskussion über die besondere Eignung bestimmter Einsatzkonstellationen für bestimmte Vorhaben nicht oder kaum stattfindet.

In den Fallstudieninterviews wurden hauptsächlich vier Gründe angeführt, die dazu führen, dass der Einsatz bestimmter Instrumente schon in einem frühen Stadium der Planung verworfen oder gar nicht erwogen wird:

- **Finanzielle Gründe:** Wegen begrenzter Budgets wird auf den Einsatz weiterer Instrumente und Dienstleistungen verzichtet. Mehrere AV wiesen darauf hin, dass die Budgets ihrer Vorhaben durch die Instrumenten-, HCD- und Consultingquoten oft schon zu fast zwei Dritteln festgelegt seien, bevor erstmals mit den Partnern gesprochen werde. Zudem seien etwa EH oder HCD-Dienstleistungen durch die Verwaltungsgemeinkosten in der GIZ teurer, als sie es beim DED waren, sodass zusätzliche Budgets aus den ehemaligen Zuwendungen an DED und InWEnt nicht die realen Kosten abdeckten. Die Kosten der Fachkräfte seien zudem

⁴⁹ Es handelt sich hier um diejenigen AV, die den Items voll oder eher zustimmten, ohne diejenigen, die mit „Weiß nicht antworteten“ (23 Prozent bzw. 19 Prozent), z. B. weil sie den Instrumentenmix nicht selbst geplant hatten. Wenn man alle AV zugrunde legt, stimmten 64 Prozent der AV der ersten und 50 Prozent der zweiten Aussage voll oder eher zu (AV-Q36).

⁵⁰ AMA: Spearman-Rho = 0,264; p = 0,000, lokale Fachkräfte: Spearman-Rho = 0,141; p = 0,020.

schwer kalkulierbar, weil z. B. die Kosten einer bzw. eines EH stark davon abhängen, ob dieser mit Familie ausreist.

- **Kontext und Gewohnheit:** In manchen Ländern ist der Einsatz von EH oder IF nicht oder nur sehr schwer möglich, wenn z. B. staatliche Partner Ausländer prinzipiell nicht als Mitarbeitende beschäftigen oder Nichtregierungsorganisationen keine ausländischen Beraterinnen bzw. Berater haben dürfen. In bestimmten Kontexten, Regionen oder Bereichen werden bestimmte Instrumente für gewöhnlich nicht eingesetzt. In Vorhaben der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe (ESÜH) werden z. B. aufgrund kurzer Programmlaufzeiten sowie fortgesetzter Personalsuche und langer Vertragslaufzeiten üblicherweise keine EH eingesetzt – selbst wenn über Sonderbudgets einmal längerfristige ESÜH-Vorhaben umgesetzt werden, in denen solche Einsätze sinnvoll sein könnten. Ähnliches gilt für flankierende Einsätze in Vorhaben der FZ, die für EH und IF ausdrücklich in ihren Profilen vorgesehen sind.
- **Partnermangel:** Teilweise finden sich keine Partnerorganisationen für bestimmte Instrumente oder sie müssten erst aufwendig gesucht und vom Nutzen des Instrumenteneinsatzes überzeugt werden.

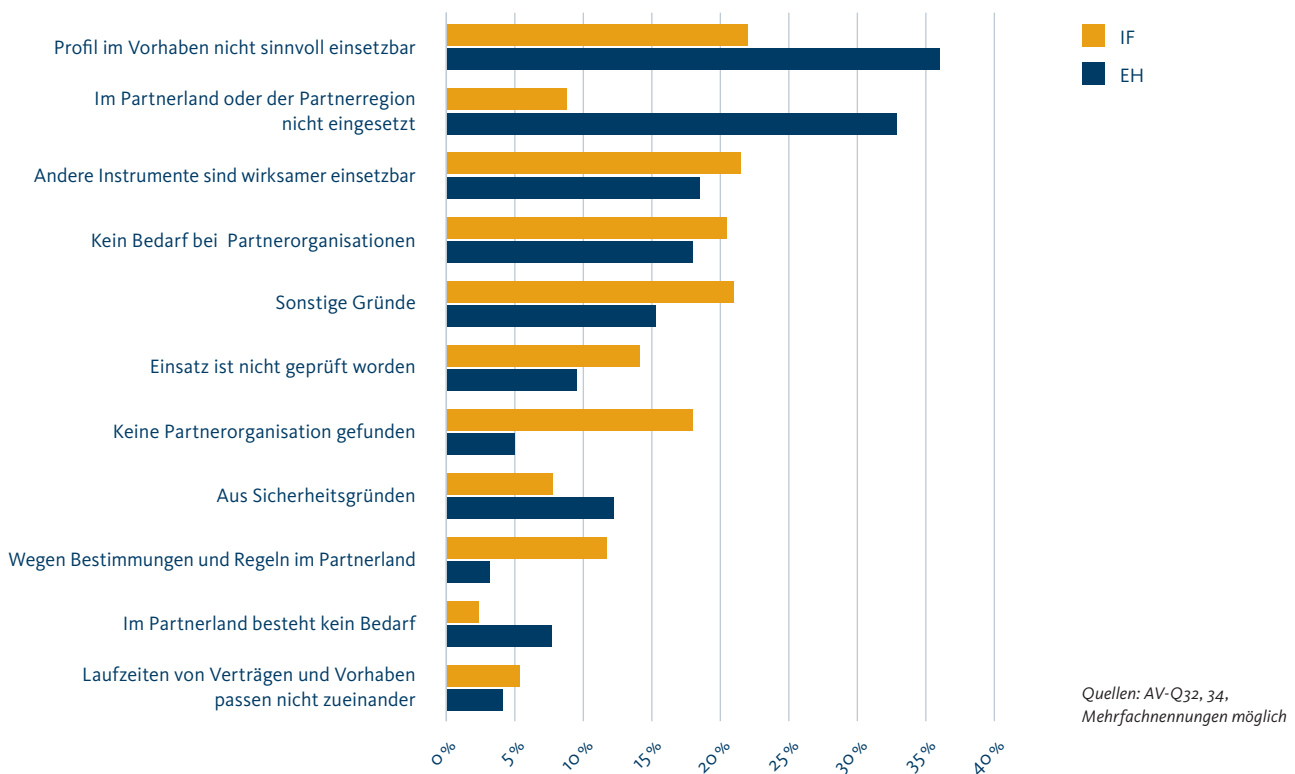
- **Bewerbermangel/fehlende Anreize:** In manchen Sektoren, vor allem technischen (z. B. Energie), sind Fachkräfte, die bereit sind, ihre technische Expertise unter den Konditionen eines Entwicklungshelfervertrags einzubringen, nur schwer zu finden. Oft werden nach erfolglosen Versuchen die betreffenden Personalinstrumente nicht mehr eingeplant.

Hinzu kommt aber auch, dass bisweilen noch die Unkenntnis der Instrumente und ihrer Profile seitens der AV deren Einsatz verhindert (s. Abschnitt 5.4).

Im Rahmen der Online-Befragung derjenigen AV, die keine EH oder IF einsetzen, ergab sich ein weiter differenziertes Bild für diesen Umstand. Wie in Abbildung 4 ersichtlich, sind die Hauptgründe für den Nichteinsatz von EH und IF offenbar vor allem die mangelnde Möglichkeit, diese Instrumente profilmäßig, wirkungsorientiert und bedarfsgerecht einzusetzen. Hinzu kommen kontextbedingte Schwierigkeiten des Einsatzes, wie etwa aufgrund der Tatsache, dass das betreffende Instrument im Partnerland grundsätzlich nicht eingesetzt wird, kein Bedarf bei den Partnern besteht oder wegen Sicherheitsbedenken.

Abbildung 4: Gründe für den Nichteinsatz von Instrumenten

Warum setzen Sie in Ihrem Vorhaben keine EH / IF ein?



Es lässt sich feststellen, dass es in der Regel ohne Probleme möglich ist, den Nichteinsatz von Instrumenten zu begründen. Diese Begründungen sind oft sogar so genereller Natur, dass die individuelle Einsatzmöglichkeit gar nicht mehr geprüft werden muss. Faktisch gehen diese Begründungen für den Einsatz wie auch den Nichteinsatz von Instrumenten allerdings oft nicht ausführlich in die Programmdokumente ein, werden also nicht nachvollziehbar gemacht bzw. transparent dokumentiert. In den Instrumentenkonzepten ist die Begründung für den Nichteinsatz von Instrumenten, wenn dieser überhaupt fundiert wird, meist dürftig und wenig aussagekräftig.⁵¹

In der Online-Befragung der AV wurde auch erhoben, warum geplante Fachkraftstellen unbesetzt bleiben. Als Hauptgrund hierfür wurde ein Mangel an Bewerberinnen und Bewerbern angeführt. Darüber hinaus spielte eine Rolle, dass die Stelle

planungsgemäß erst später besetzt werden sollte, die Details der Stelle zur Zeit der Planung noch nicht ausreichend geklärt waren oder noch keine geeignete Partnerorganisation identifiziert werden konnte (s. Abschnitt 5.6).

Insbesondere im Hinblick auf quoteninduzierte Stellen ist das Problem offenbar, dass – wenn aufgrund von Zielvereinbarungen EH- bzw. IF-Stellen vorzusehen oder einzuplanen sind – in der Kürze einer normalen Prüfmision nicht eingehend untersucht werden kann, ob Partnerorganisationen für alle geplanten Fachkräfte zur Verfügung stehen und welche konkreten Aufgaben und Zielbeiträge sie dort leisten sollen.

Vor allem die Erfahrung, dass Stellen nicht besetzt werden können, verhindert oft in der Folge, dass solche Fachkraftstellen überhaupt geplant werden. In diesem Zusammenhang werden

⁵¹ In Interviews erwähnten AV beispielsweise, sie hätten den Nichteinsatz von Instrumenten mit Geldmangel begründet, seien dafür vom BMZ gerügt worden, und nun stünde dort, die Partnerstruktur erlaube den Einsatz nicht.

vielfach Erfahrungen mit den Instrumenten oder konkreten Fachkräften ins Feld geführt oder Erfahrungen mit ähnlichen Stellen, die nicht besetzt werden konnten:

„Ich würde auch gerne gute EH bekommen können, aber für EH fehlen die Anreizsysteme. EH zu finden ist schwierig, entweder findet man ganz junge und unerfahrene, oder ganz alte – und nicht so motivierte“ (AV-1136).

Schlussfolgerungen

Der Einsatz von Fachkräften in Vorhaben der deutschen TZ wird weitgehend zielorientiert geplant. Seit 2013 sind Wirkungsmatrizen (BMZ-Vorgabe für Programmvorschläge) und seit 2014 Wirkungsmodelle (GIZ-Vorgabe) verpflichtend, in denen auch die Wirkungsbeiträge der Fachkräfte abgebildet sein sollen. Die Instrumentenkonzepte werden überwiegend aus den Zielen der Vorhaben abgeleitet. Auch CD-Strategien, soweit vorhanden, werden als Grundlage des Instrumentenkonzepts genutzt.

Trotz dieser Fortschritte sind jedoch noch teils beträchtliche Herausforderungen mit Blick auf die Zielorientierung zu bewältigen. Da die Planung der Wirkungsbeiträge aller Instrumente meist nicht transparent dokumentiert ist, lässt sich oftmals nicht einschätzen, welche Faktoren ausschlaggebend für den Einsatz eines bestimmten Instruments waren. Darüber hinaus verzerrten die Zielvereinbarungen (Quoten) für Instrumente, HCD und Consultingleistungen bislang den zielorientierten Einsatz der Instrumente. Schließlich steht die (mangelnde) Planungstiefe bzw. die Kürze der Projektplatz- bzw. Stellenprüfungen einer lernenden Zielorientierung in sich verändernden Kontexten entgegen. So ist es für die Zielorientierung nicht förderlich, bereits sehr frühzeitig detaillierte Planungsvorgaben machen zu müssen, wenn gleichzeitig nur ansatzweise die Partnerstruktur bzw. ein darauf abgestimmtes Instrumentenkonzept ersichtlich ist. Dieses Problem einer angemessenen Zielorientierung wird dann noch verschärft, wenn bei den AV oder Gutachterinnen und Gutachtern in Prüfmissionen nur begrenzte Kenntnisse im Hinblick auf die Gesamtheit der zur Verfügung stehenden Instrumente bestehen. Zudem können insbesondere bei EH auch zielorientiert geplante Stellen nicht besetzt werden, da die gegenwärtigen Anreizsysteme – also etwa die Vertragskonditionen im Verhältnis zur Attraktivität des Projektplatzes und den Stellenanforderungen –

die Anwerbung qualifizierter Kandidatinnen und Kandidaten oftmals nicht erlauben.

5.3 Zielvorgaben für den Instrumenteneinsatz

Zahlenmäßige Zielvorgaben für den Einsatz von EH, IF und HCD⁵² haben nach der Fusion einen starken Einfluss auf die Gestaltung der Instrumentenkonzepte genommen. Auch andere nicht zielbezogene Einflussfaktoren beeinflussen die Planung der Vorhaben. Sachfremde nicht zielbezogene Einflüsse verhindern aber gemäß dem dieser Evaluierung zugrunde liegenden Wirkungsmodell einen optimalen Instrumenteneinsatz.

Um diesen potenziell negativen Einfluss sachfremder Bestimmungsfaktoren auf die Instrumentenkonzeption zu bestimmen, wurde das Bewertungskriterium 1.3 überprüft. Es lautet: „Der Einsatz der TZ-Instrumente ist nicht durch nicht zielbezogene Faktoren (etwa Zielvorgaben) beeinflusst“.

Die Indikatoren für dieses Bewertungskriterium lauten:

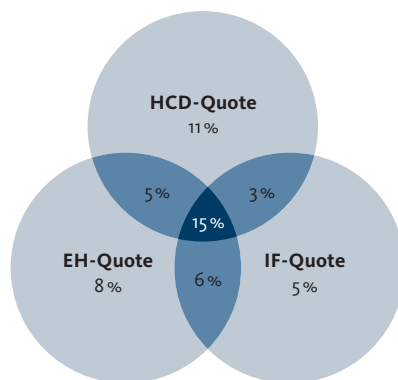
- Der Einsatz bestimmter TZ-Instrumente wird explizit mit nicht zielbezogenen Faktoren (z. B. Zielvorgaben) begründet.
- Bestimmte Instrumente wurden anderen, besser geeigneten Instrumenten vorgezogen, z. B. um Zielvorgaben erfüllen zu können.

Im Rahmen der Fusion hatten das BMZ und die GIZ auf Initiative des BMZ im Rahmen von Zielvereinbarungen quantitative Zielgrößen für den Einsatz der Instrumente IF und EH sowie der Dienstleistung HCD vereinbart. Ziel war nicht nur, den Erhalt der Instrumentenvielfalt sicherzustellen (Kabinettsbeschluss vom 07.07.2010); nach der Fusion sollte vielmehr der Einsatz der neu zu integrierenden Instrumente zahlenmäßig erhalten und sogar erhöht werden. Diese globalen Zielvorgaben waren in Verantwortung der GIZ auf regionale Quoten und Länderquoten herunterzubrechen. Sie beeinflussten die Instrumentenplanung auf unterschiedliche Weise.

Mit Wirkung vom 01.01.2016 wurde auf weitere Zielvereinbarungen verzichtet.

⁵² Im Folgenden werden die Zielvorgaben für den Instrumenteneinsatz z. T. als Quoten bezeichnet. Zudem sind bei den Zielvorgaben für den Instrumenteneinsatz bzw. für Instrumentenquoten die Zielvorgaben für die Dienstleistung HCD mit gemeint.

Abbildung 5: Zielvorgaben für den Instrumenteneinsatz bei der Planung des Instrumentenkonzepts



Quelle: AV-Q40

Bedeutung und Umsetzung von Zielvorgaben für den Instrumenteneinsatz

In der Mehrzahl aller TZ-Vorhaben wird die Planung von nicht ziel-, wirkungs- oder bedarfsorientierten Faktoren beeinflusst.

In den Online-Befragungen gab gut die Hälfte der befragten AV an, dass ihr Vorhaben zahlenmäßigen Zielvorgaben für EH, IF und/oder HCD unterliege (AV-Q40). Abbildung 5 stellt dar, wie viele Prozent der Vorhaben von welchen Zielvorgaben betroffen waren. Jeweils etwa ein Drittel der Vorhaben unterlag dabei einer HCD- oder EH-Quote, von einer IF-Quote waren etwa 29 Prozent der AV betroffen. 41 Prozent der Vorhaben hatten Zielvorgaben zum Einsatz von EH oder IF zu erfüllen, davon die Hälfte beide Quoten gleichzeitig.

Wenn Vorhaben von Zielvorgaben betroffen waren, wurden sie von den meisten Vorhaben auch umgesetzt – aber keinesfalls von allen: 16 Prozent der AV, deren Vorhaben EH-Zielvorgaben zu erfüllen hatten, setzten dennoch keine EH ein und 19 Prozent der AV, deren Vorhaben IF-Zielvorgaben unterlagen, setzten keine IF ein. Umgekehrt werden diese Instrumente aber auch ohne Vorgaben eingesetzt: Fast ein Drittel der Vorhaben mit integrierten EH (31 Prozent) unterlag bei der Planung keinen Zielvorgaben zum EH-Einsatz, und fast jedes zweite Vorhaben (49 Prozent), das IF einsetzt, war nicht per Zielvorgaben dazu verpflichtet.

Die Umsetzung der Quote in die Instrumentenplanung wurde in unterschiedlichen Kontexten sehr unterschiedlich gehandhabt.

• Nationale Umsetzung der Quotenvorgaben

Die Umsetzung der Quoten war in den einzelnen Regionen und Ländern sehr unterschiedlich ausgeprägt:

- Vorhaben erhielten klare zahlenmäßige Vorgaben, die eingehalten werden mussten.
- Vorhaben konnten Instrumente „verhandeln“ bzw. austauschen.
- Vorhaben konnten Zielvorgaben mit inhaltlichen Argumenten ablehnen.
- Vorhaben erhielten Aufforderungen, weiteren Instrumenteneinsatz wohlwollend zu prüfen.
- Vorhaben unterlagen keinerlei Zielvorgaben.

Ob Zielvorgaben umgesetzt wurden, hing entsprechend oft nicht von den tatsächlichen Bedarfen oder Möglichkeiten der Vorhaben ab: Wenn etwa ein bestimmtes Vorhaben (bedarfs- und zielorientiert) eine hohe Anzahl an EH oder IF einsetzen konnte, galt es als „Quotenerfüller“. Andere Vorhaben in der Region oder dem Land konnten auf eine intensive Prüfung zum Einsatz dieser Instrumente dann verzichten – und taten dies oft auch, selbst wenn EH im Vorhaben sinnvoll einsetzbar gewesen wären. Umgekehrt wurden Vorhaben aber auch zu „Quotenerfüllern“ gemacht: Unterschiedliche Vorhaben gelten bei Projektplanern sowie Projektmanagerinnen und Projektmanagern als für bestimmte Instrumente unterschiedlich geeignet. Bestimmte Vorhaben der Politikberatung etwa haben Schwierigkeiten, EH oder IF einzusetzen. Wenn in einem Portfolio nur eine kleine Anzahl an Vorhaben für EH und IF prädestiniert schien, dann schulterten diese Vorhaben die nationale Gesamtquote.

Zudem wurden die Quoten in sehr unterschiedlichem Maße eingefordert und nachgehalten. Zwar lag es offiziell in der internen Verantwortung der GIZ, die Globalquoten auf regionale und Länderquoten herunterzubrechen, doch wurde z. T. seitens der BMZ-Regionalreferate oder der Botschaften deutlich Einfluss auf die Instrumentenplanung von Vorhaben genommen.

- **Integrierbarkeit quotierter Instrumente**

Aufgrund der Quoten ging es in der Planung der Vorhaben vielfach nicht darum, Bedarfe zu identifizieren und diesen dann Instrumente zuzuordnen; vielmehr sollte ein vordefiniertes Instrumentarium so zielgerichtet wie möglich eingesetzt werden. Dies führte in der Praxis dazu, dass Partnerorganisationen für spezielle Instrumente gesucht werden mussten und solchen PO die Instrumente gleichsam „aufgedrängt“ wurden.

- **Tatsächliche Einsetzbarkeit quotiert geplanter Instrumente**

Oftmals war es nach Auskunft der AV auch bei optimaler Planung nicht möglich, vorgesehene Stellen adäquat zu besetzen, was die Erfüllung der Zielvorgaben weiter erschwerte. Dies lag entweder daran, dass der internationale Arbeitsmarkt nicht genügend qualifizierte Interessenten für bestimmte Stellenprofile bereithielt, oder dass bestimmte Standorte nicht ausreichend attraktiv für die gewünschten Fachkräfte waren. Um die Quote erfüllen zu können, wurden als Konsequenz dann in Einzelfällen Stellen mit Bewerberinnen und Bewerbern besetzt, die das gewünschte Profil nicht voll erfüllten, wodurch die Quoten potenziell die Leistungsqualität herabsetzten. Obwohl die Problematik der Stellenbesetzung auch ohne Zielvorgaben gegeben sein kann, wurde sie durch diese zusätzlich verschärft.

Je nach regionalem Kontext konnten in den Fallstudien unterschiedliche Strategien identifiziert werden, wie auf Landes- und Vorhabensebene mit den Quotenvorgaben umgegangen wurde:

- **Variante 1: Erfüllung.** In einigen Vorhaben entsprachen die Zielvorgaben dem tatsächlichen Bedarf bzw. Vorhaben mit hohem Einsatzpotenzial für die Fachkräfte erfüllten die Zielvorgaben sogar für andere Vorhaben mit. In anderen Fällen wurden die Zielvorgaben umgesetzt, indem z. T. nur

schwer inhaltlich oder wirtschaftlich zu rechtfertigende Stellen geschaffen wurden. Hier wurde es als hilfreich empfunden, mit den Instrumenten wegen der mangelnden Trennschärfe der einzelnen Profile flexibel umgehen zu können: Funktionen, die für eine nationale Fachkraft oder eine entsandte Fachkraft vorgesehen waren, wurden dann von EH oder IF wahrgenommen.

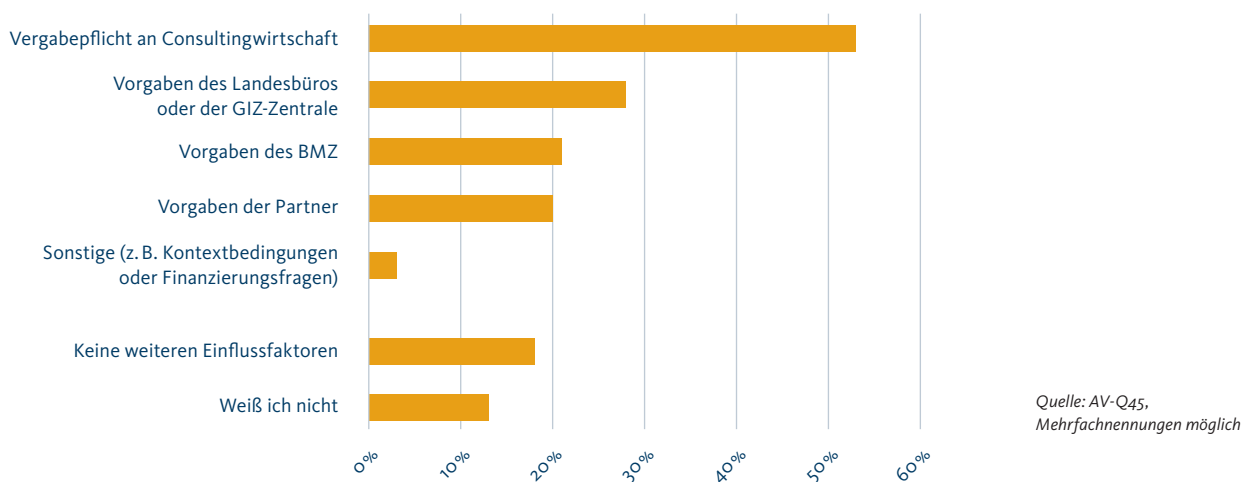
- **Variante 2: Abwehr.** Wenn Instrumente, z. B. mangels Partnerorganisation, nicht planbar waren, wurden Quoten nicht erfüllt und das entsprechend kommuniziert. Inwiefern dies für Landesdirektionen oder AV konkrete Konsequenzen hatte, ist nicht bekannt. Da viele AV jedoch den Verlust variabler Vergütungsanteile fürchteten, barg dies ein erhebliches Frustrationspotenzial.
- **Variante 3: Überplanung.** In der Jahres- oder der Programmplanung wurden deutlich mehr Fachkraftstellen einberechnet, als realistisch während der Implementierung eingesetzt werden konnten. Teilweise ist dies einer oftmals nicht möglichen Stellenbesetzung geschuldet. Später wurde gemeldet, dass die Quoten trotz intensiver Bemühungen aufgrund nicht beeinflussbarer Kontextfaktoren nicht erfüllbar waren.
- **Variante 4: Zeitlich versetzte Taktung der Stellenbesetzungen.** Da die Quotenerfüllung jeweils zum Jahresende bewertet wurde, wurden nach Informationen aus den Fallstudien einzelne Instrumente zu diesem Termin frühzeitig besetzt oder über diesen Zeitpunkt hinaus kurzfristig verlängert. Zudem wurden Kurzzeit-EH bewusst über den Jahreswechsel eingesetzt. Damit wurde die Kopfzahl zum Stichtag künstlich erhöht.

Andere sachfremde Einflüsse auf den Instrumenteneinsatz

Neben den zwischen BMZ und GIZ abgestimmten zahlenmäßigen Zielvereinbarungen für die Instrumente gibt es noch weitere sachfremde Einflüsse auf die Instrumentenplanung. Mehr als zwei Drittel der AV gaben an, dass noch weitere Vorgaben die Instrumentenplanung beeinflusst hätten (s. Abbildung 6).

Abbildung 6: Weitere Einflüsse auf die Planung des Instrumentenkonzepts neben den Zielvereinbarungen zum Instrumenteneinsatz

Einflussfaktoren auf die Instrumentenplanung



Mehr als die Hälfte der AV ist von der Vergabequote an die Consultingwirtschaft betroffen. Diese Quote überschneidet sich ggf. mit den Instrumentenquoten: So besteht bei vielen AV etwa Unklarheit, auf welche Quote HCD-Dienstleistungen, die von Consultants erfüllt werden, angerechnet werden sollen oder dürfen. Weniger als ein Fünftel der AV gab an, dass es keine weiteren Einflüsse auf die Planung des Instrumentenkonzepts gegeben habe.

Einfluss der Zielvorgaben auf das Instrumentenkonzept

Die Instrumentenquoten haben nicht dazu geführt, dass die Zahl der eingesetzten EH und IF auf dem gleichen Niveau wie vor der Fusion gehalten, geschweige denn erhöht werden konnte. Die Quoten hatten dabei einen negativen Einfluss auf die Gestaltung eines optimalen Instrumentenkonzepts für die Vorhaben.

Rund 80 Prozent der AV, deren Vorhaben Quoten unterlagen, hätten ohne diese Vorgaben ein anderes Instrumentenkonzept gewählt. Das heißt wiederum: Bei rund 40 Prozent aller TZ-Vorhaben beeinflussten die Quoten tatsächlich die Instrumentenkonzepte.

Nur 22 Prozent der AV von Vorhaben, die Instrumentenquoten unterlagen, gaben an, dass sie ohne die Quoten genauso geplant (also kein Instrument in anderem Umfang eingesetzt) hätten (AV-Q41).

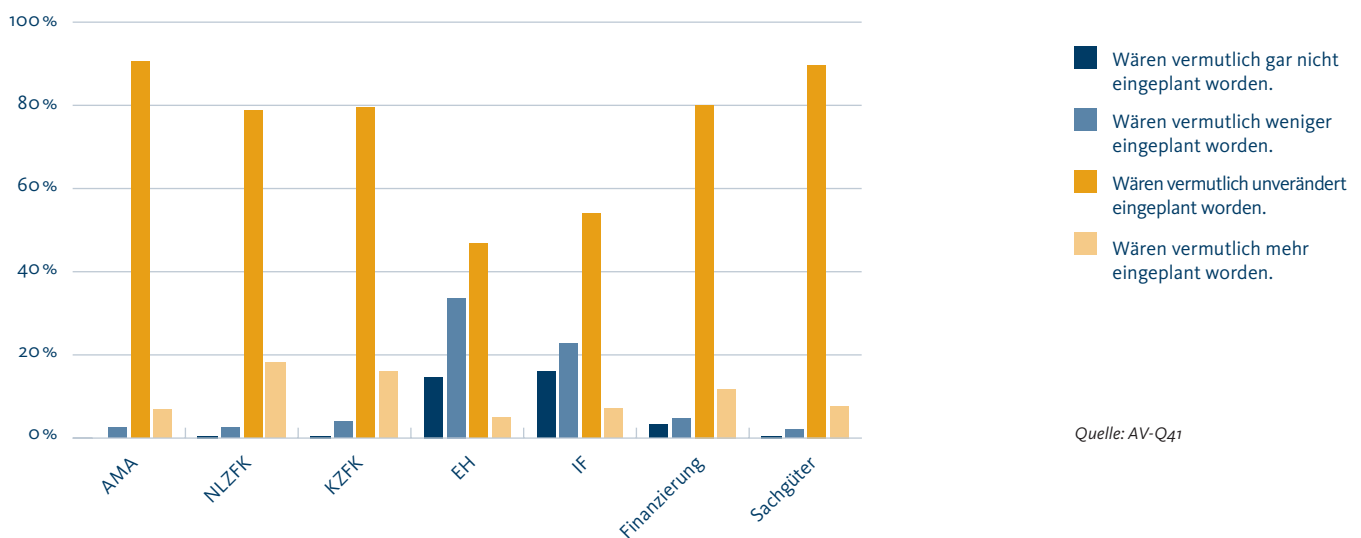
Veränderte Planung ohne Zielvorgaben

Wie in Abbildung 7 zu sehen ist, hätten die befragten AV vor allem EH und IF ohne Quoten in nennenswert anderer Quantität geplant – alle anderen Instrumente würden jeweils bei rund 80–90 Prozent der AV unverändert geplant werden. Jeweils nur rund die Hälfte der AV, deren Vorhaben Quoten unterlagen und die sich zu dieser Frage äußerten, gab jedoch an, dass auch ohne Quoten EH und IF unverändert eingesetzt worden wären. Immerhin rund 15 Prozent hätten ohne Quoten auf diese Instrumente komplett verzichtet, ein Drittel der AV hätte EH und ein Viertel der AV IF in geringerer Zahl eingesetzt.

Wenn AV die Möglichkeit gehabt hätten, ohne Quoten zu planen (und damit vorwiegend weniger EH und IF einzusetzen), wären am ehesten nationales Personal (18 Prozent), Kurzzzeitfachkräfte (16 Prozent) oder Finanzinstrumente (12 Prozent) vermehrt eingesetzt worden. In Einzelfällen hätten AV ohne

Abbildung 7: Wäre das Instrumentenkonzept Ihres Vorhabens ohne zahlenmäßige Zielvorgaben bzw. Instrumentenquoten anders geplant worden?

Instrumentenkonzept und Zielvorgaben



Quoten sogar mehr EH (5 Prozent) oder IF (7 Prozent) eingesetzt, als sie es zum Erhebungszeitpunkt taten (AV-Q41). Erklärbar ist dies eventuell mit der Consultingquote, die bei vielen AV bis zu einem Drittel des Budgets bindet und so den Einsatz zusätzlicher Instrumente verhindert (Abbildung 7).

Die Quoten haben also dafür gesorgt, dass mehr EH und IF eingesetzt wurden, als es ohne die Zielvereinbarungen der Fall gewesen wäre. Damit haben die Quoten ihre Funktion teilweise erfüllt. Dies hatte jedoch einen deutlichen Einfluss auf die Effektivität und die Effizienz der Instrumentenkonzepte, zumindest in der Einschätzung der AV: Immerhin gut jeder zweite AV (mit Quotenvorgaben) stimmte eher oder voll zu, dass ohne Quoten ein effektiverer Instrumentenmix gewählt worden wäre. Ähnlich viele gaben an, dass ohne Quoten ein wirtschaftlicherer Instrumentenmix gewählt worden wäre. Deutlich weniger, aber immerhin noch 28 Prozent der von Quoten betroffenen AV erklärten, dass das Zielsystem ihres Vorhabens ausdrücklich den Instrumentenquoten angepasst worden sei, wodurch dann folglich Instrumente nur diesen

Zielen entsprechend zielgerecht eingesetzt werden konnten bzw. ein künstlicher Bedarf geschaffen wurde (AV-Q4201–4203).

Diese quantitative Analyse deckt sich mit den qualitativen Erkenntnissen der Fallstudien: Selbst wenn die durch Quoten bedingten Instrumente einen sinnvollen Zielbeitrag leisten können, wären alternative Instrumente oft zumindest kostengünstiger. Vor allem Nationale Langzeitfachkräfte wurden oft als alternatives Instrument genannt, das nicht eingesetzt wurde, da EH und IF bevorzugt wurden, um Quoten zu bedienen.⁵³

Dennoch stimmten die meisten Gesprächspartnerinnen und -partner in den Fallstudien darin überein, dass

- EH und IF auch ohne Quoten eingesetzt worden wären, wenn auch in geringerer Anzahl;
- ein gewisser Druck hilfreich gewesen sein dürfte, um die GIZ dazu zu bewegen, sich an den Einsatz integrierter EH und IF zu gewöhnen und ihre Wirksamkeit zu erfahren.⁵⁴

⁵³ Quoten verhindern zudem bisweilen, dass notwendige Änderungen an Instrumentenkonzepten vorgenommen werden (s. dazu Abschnitt 5,6).

⁵⁴ So äußerten sich beispielsweise zwei befragte AV dezidiert dahingehend: „Ich würde ähnlich viele EH auch ohne Quotendruck einsetzen, aber wir mussten gezwungen werden, die Erfahrung zu machen“ (AV-1138). „Zielvorgaben sind grundsätzlich sinnvoll, da ohne Druck die Mitarbeiter in alten Modi Operandi verhaftet blieben. Änderungsprozesse erzeugen immer auch Widerstand. Möglicherweise sind die Quoten jedoch zu hoch“ (NP-1222).

Zwei Drittel der von Quoten betroffenen AV waren zudem der Ansicht, die Personalquoten stünden in Konflikt mit der Partnerorientierung. Die Zielvorgaben zum HCD-Einsatz werden weniger kritisch betrachtet: Knapp weniger als die Hälfte sah hier ein Problem für die Partnerorientierung (AV-Q4208–4209). Auch in den Länderstudien wurden die Quoten in der Regel als negativ für die Partnerbeziehung beschrieben: Die hohe Anzahl an internationalen Fachkräften und die damit verbundenen Kosten seien den Partnern gegenüber oft schwer zu vermitteln. Zudem müsse man bestimmte Instrumente regelrecht „aufdrängen“, anstatt einen Bedarf abzufragen. Umgekehrt würde der intensive Einsatz von EH und IF jedoch auch dazu zwingen, sich intensiv um neue Partnerorganisationen zu bemühen und diese Beziehungen dann zu pflegen. Diese positive Bewertung des Quoteneinflusses auf die Partnerorientierung war jedoch eher selten anzutreffen.

Hinzu kommt, dass durch den Quotendruck nach Aussage von verschiedenen Programmmitarbeitenden bisweilen ungeeignete Bewerberinnen und Bewerber als EH oder IF bei Partnerorganisationen eingesetzt würden, worunter manchmal sogar „die Reputation der GIZ“ bei einzelnen PO leide (NP-1001). Obschon die Problematik der Stellenbesetzung durch geeignete Kandidatinnen und Kandidaten auch ohne Zielvorgaben gegeben sein kann, wird sie durch diese zusätzlich verschärft.

Schlussfolgerungen

Hinsichtlich der zwischen BMZ und GIZ beschlossenen Zielvereinbarungen zum Erhalt der Instrumente (Quoten) kann einerseits konstatiert werden, dass hierdurch zumindest mittelfristig der Einsatz aller durch die Integration tangierten Instrumente gesichert wurde. Insofern ist davon auszugehen, dass die Quotierung durchaus eine instrumentenpolitisch angestrebte Funktion erfüllte. Andererseits bestätigt diese Evaluierung einen aus Wirksamkeitsperspektive zumindest mittelfristig bedenklichen Verzerrungseffekt beim Instrumenteneinsatz durch die Zielvereinbarungen.

Insgesamt kritisierten Planende und Auftragsverantwortliche die Quotierung stark. Zwar konnte hierdurch tatsächlich sichergestellt werden, dass bestimmte Instrumente (IF, EH, HCD) stärker in Erwägung gezogen und auch eingesetzt wurden, als es ohne Quoten geschehen wäre. In der Konsequenz wurden durch die Zielvorgaben aber auch Stellen geschaffen, die zwar im Rahmen eines Vorhabens wirksam sein können, für die aber vorher zumindest kein genuiner Bedarf identifiziert worden war. Tatsächlich sind nach Angaben von Programmverantwortlichen aufgrund der Quoten auch Instrumente ohne Notwendigkeit oder nicht ziel-, profil- und bedarfsgerecht eingesetzt worden. Dies habe die Effizienz bzw. die Effektivität des Instrumenteneinsatzes im Ganzen verringert.

Zudem hat die Evaluierung gezeigt, dass eine positive Einschätzung der Wirksamkeit von TZ-Instrumenten mit der Erfahrung wächst, die AV mit diesen Instrumenten sammeln. Insofern kann es als zweckmäßig angesehen werden, AV durch Vorgaben oder Anreize dazu zu bringen, diese Instrumente im Einsatz kennenzulernen. Dieses Ziel kann zwar durch Quoten erreicht werden. Ob die mit der Umsetzung der Quoten einhergehenden Effizienz- und Effektivitätseinbußen und ggf. die geschwächte Partnerorientierung allerdings verhältnismäßig waren, muss bezweifelt werden. Fest steht jedenfalls, dass die Zielvereinbarungen dazu beigetragen haben, die Quantität der EH und der IF zu erhalten und insofern auch einen positiven Effekt hatten.

Dies trifft auf die Qualität des Instrumenteneinsatzes jedoch nicht zu. Ein Verfahren, das den Erhalt der Instrumente als Ziel hat, sollte grundsätzlich auch die Qualität des Instrumenteneinsatzes fördern.

Nach Abschaffung der Zielvorgaben scheint es somit empfehlenswert, andere Wege zu prüfen, AV und Programmplanende dazu zu bewegen, sich mit dem Nutzwert bestimmter Instrumente vertraut zu machen.

5.4 Profilgerechtigkeit

Im Folgenden wird ausgehend von Evaluierungsfrage 1 untersucht, inwiefern der empirisch vorgefundene Einsatz der Instrumente in Vorhaben der deutschen TZ profilgerecht erfolgt.

Die Bewertungskriterien 1.4 hierfür waren:

- Instrumentenprofile und Stärken der Instrumente sind bekannt.
- Der Einsatz der Instrumente entspricht den Instrumentenprofilen.
- Die individuellen Stärken der Instrumente werden in Wert gesetzt.

Auch hier liegt der Fokus der Untersuchungen auf den Instrumenten IF und EH sowie der Dienstleistung HCD.

Die Referenzdokumente hierfür sind die „Eckpunkte zur Instrumentenintegration“ (ab 12/2014), das „Entwicklungshelferkonzept mit Leitbild“ (ab 06/2013), der „Orientierungsrahmen HCD“ (ab 03/2012) sowie die Handreichung „Integrierte Fachkräfte“ (ab 11/2014). In diesen Referenzdokumenten wird in der Profildarstellung auch die jeweilige Wirkungslogik dieser Instrumente und der HCD-Dienstleistung dargestellt. Wenn die dort zugrunde liegenden Annahmen richtig sind, dann sollte der Instrumenteneinsatz umso wirksamer sein, je mehr er sich an diesen Profilen und Maßgaben orientiert.

Die Differenzierung der deutschen TZ-Instrumente scheint nur dann sinnvoll, wenn diese Instrumente sich deutlich unterscheiden und entsprechend ihrem Profil eingesetzt werden. Das ist zwar im Großen und Ganzen der Fall, die Instrumentenprofile sind jedoch weder absolut trennscharf noch ist die Erfüllung aller Profilm Merkmale für den wirksamen Einsatz der einzelnen Instrumente immer relevant. Durch den möglichen Zielkonflikt zwischen Partner- und Programmorientierung scheint es für die Vorhaben selbst vielmehr oft vorteilhaft, wenn Instrumente flexibel und damit ggf. nicht vollständig profilgerecht eingesetzt werden. Eine gute Einbindung von

Partnern und eine gemeinsame Zielklärung mit diesen können diesen Zielkonflikt jedoch minimieren und damit zu einem profilgerechteren Einsatz beitragen.

Im Rahmen der Evaluierung sollte zunächst überprüft werden, ob die TZ-Instrumente entsprechend ihrem Instrumentenprofil eingesetzt werden. Dies ist nur möglich, wenn diese Profile den Planenden, Managerinnen und Managern sowie Fachkräften selbst bekannt sind. (Indikator: Instrumentenprofile und Stärken der Instrumente sind bekannt.)

Nur weil z. B. eine bzw. ein EH profilgerecht eingesetzt ist, heißt das aber nicht, dass sie bzw. er das richtige Instrument am richtigen Ort ist. Daher sollte zudem geprüft werden, ob die Instrumente nicht nur profilgerecht (also korrekt), sondern sinnvoll eingesetzt sind, also entsprechend den profilierten Stärken der Instrumente. (Indikator: Die individuellen Stärken der Instrumente werden in Wert gesetzt.)

Die Evaluierung hat gezeigt, dass die Profile einerseits nicht eindeutig und präzise definiert sind (s. Abschnitt 4) und andererseits verschiedene Profilm Merkmale eine unterschiedliche Relevanz für den Einsatz haben. Zu unterscheiden sind daher einsatzrelevante bzw. funktionale („harte“) Profilm Merkmale, die die konkrete Fachkraftstelle und ihre Ausgestaltung beschreiben, und „weiche“ Profilm Merkmale, die das persönliche Profil im Sinne von Motivation, Erfahrungshintergrund und Engagement der Fachkraft darstellen.

Instrumentenkompetenz des Programmmanagements

Das Wissen um die Instrumentenprofile von EH und IF innerhalb des Vorhabensmanagements ist sehr heterogen.

Die Einschätzungen der AV zu den jeweiligen komparativen Stärken und Schwächen der Instrumente variiert stark und deckt sich in der Praxis oft nicht mit deren formal definierten Profilen. Verzerrte Wahrnehmungen zu den Instrumenten gibt es vor allem bezüglich der Qualifikation, der Einsetzbarkeit und der Steuerbarkeit der verschiedenen Personalinstrumente. Diese führen dazu, dass Instrumente suboptimal eingesetzt oder trotz Eignung für Vorhaben gar nicht in Erwägung gezogen werden.

Vielfach scheint das Instrumentenprofil gar kein entscheidender Faktor für den tatsächlichen Einsatz von EH oder IF zu sein: Immerhin konnten nach eigenen Angaben 10 Prozent der AV bei den von ihnen eingesetzten EH und sogar 16 Prozent bei IF nicht einschätzen, ob ihre Stellen den Instrumentenprofilen entsprachen (AV-Q38–39).

Die aus dem HCD-Innovationsprozess der GIZ hervorgegangenen HCD-Dienstleistungsangebote und -Formate sind laut Selbsteinschätzung in der Online-Befragung den AV weitgehend bekannt (AV-Q63–64), wenngleich in den Fallstudieninterviews nur wenige befragte AV das Innovationskonzept oder die Dienstleistungsangebote im Detail kannten. Der reguläre und damit profilhgerechte Einsatz wird vielfach noch als große Herausforderung verstanden, vor allem in Bezug auf Beauftragung, Budgetierung und Abrechnung der HCD-Maßnahmen. Die Komplexität des HCD-Dienstleistungsangebotes, Unklarheit über Eigenschaften und Vorteile der einzelnen Formate und Schwierigkeiten der Umsetzung führen dazu, dass HCD-Maßnahmen vielfach innerhalb der Vorhaben entwickelt werden, anstatt den B8 der GIZ zu beauftragen. Die eigentlich naheliegende und vorgesehene Einbeziehung der Instrumente EH und IF in die HCD-Bedarferhebung und -umsetzung ist hingegen noch relativ schwach.

Profilgerechter Einsatz von EH und IF

Die funktionalen Instrumentenprofile sind bei der Mehrheit der Fachkräfte weitgehend erfüllt. In der Praxis werden die Profilmerekmale aber im Bedarfsfall auch flexibel ausgelegt – was die Profile durchaus ermöglichen, da sie als allgemeine Richtlinien und nicht als klare Vorgaben definiert sind.

Die befragten AV betrachteten die Instrumente in ihren Vorhaben grundsätzlich als profilhgerecht eingesetzt (92 Prozent Zustimmung, AV-Q36). Auch die Aussage, dass die komparativen Vorteile der einzelnen Instrumente genutzt werden, erhielt eine rund 90-prozentige Zustimmung der AV. Geringe Einschränkungen scheint es lediglich bezüglich der EH zu geben: Nur rund 80 Prozent der AV betrachteten EH in ihrem Vorhaben als größtenteils profilhgerecht eingesetzt. Oder umgekehrt: Immerhin 14 Prozent der AV bezeichneten die EH-Stellen als weniger

bis gar nicht profilhgerecht. Im Gegensatz dazu meinten nur 3 Prozent der AV, die IF-Stellen in ihrem Vorhaben würden den Profilen weniger bis gar nicht entsprechen (AV-Q38–39). Auch die integrierten IF selbst betrachteten sich zu über 90 Prozent als profilhgerecht eingesetzt (IF-Q39). Integrierte EH äußerten sich deutlich kritischer: Immerhin ein Drittel der befragten EH gab an, eher nicht bis gar nicht profilhgerecht (gemäß EH-Profil) eingesetzt zu werden (EH-Q40).

Die Einschätzung der AV zur Profilhgerechtigkeit der Instrumente ist dabei abhängig von der Zusammensetzung und dem Umfang des Instrumentenportfolios der Programme: Je komplexer die Instrumentenzusammensetzung von Programmen war, desto geringer wurde der profilhgerechte Einsatz durch die AV bewertet.⁵⁵ Außerdem gilt: Je größer die Anzahl der integrierten EH war, desto weniger profilhgerecht wurde der Einsatz der Instrumente von den befragten AV eingeschätzt. Hier wird das eingangs erwähnte Spannungsverhältnis zwischen dem profilhgerechten EH-Einsatz und einem Beitrag zu Zielen des TZ-Vorhabens deutlich: Integriert in Vorhaben erfüllen EH oftmals eher eine Programmmitarbeiterfunktion, anstatt klassische Partnerberater zu sein – teilweise sogar in GIZ-Programmbüros, wie in den Fallstudien deutlich wurde.

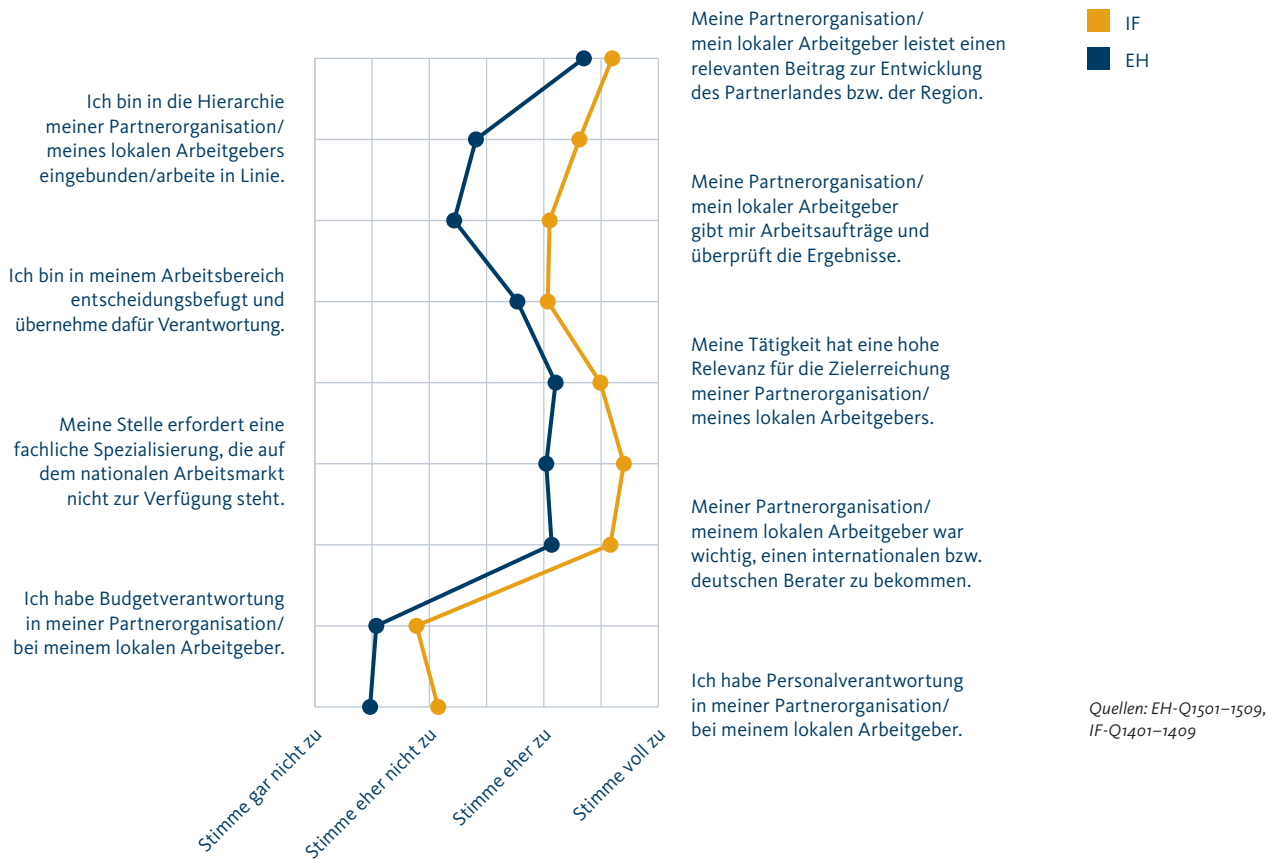
Des Weiteren existiert ein Unterschied in der Beurteilung des profilhgerechten Einsatzes zwischen AV, deren Programme einer Quote unterlagen, und jenen, deren Programme keiner Quote unterlagen: Quoten begünstigen nach dieser Einschätzung den nicht profilhgerechten Einsatz der TZ-Instrumente. Auch eigene Instrumentenerfahrung der AV scheint einen Einfluss auf die Beurteilung zu haben: Von den befragten AV schätzten jene, die selbst einmal als EH tätig waren (in der Regel vor der Fusion und damit nicht integriert), den profilhgerechten Einsatz ihrer Instrumente als geringer ein als AV ohne Vorerfahrungen als EH.⁵⁶

Die Einbindung bei den Partnern entspricht bei EH und IF weitgehend den Profilen: IF gaben eher als EH an, in die Hierarchie ihrer Partnerorganisation eingebunden zu sein und Arbeitsaufträge zu erhalten. Dies entspricht den jeweiligen Fachkraftprofilen. Entgegen dem EH-Profil als Beraterin bzw. Berater erklärten allerdings auch EH, in ihrem Arbeitsbereich

⁵⁵ Um dies zu überprüfen, wurden die AV-Einschätzungen zu den Aussagen „Die einzelnen Instrumente sind profilhgerecht eingesetzt“ und „Die komparativen Vorteile der einzelnen Instrumente werden genutzt“ zu einem Index zusammengefasst und mit anderen Faktoren in Beziehung gesetzt.

⁵⁶ Dies trifft allerdings insgesamt nur auf 35 AV zu, die an der Konzipierung ihres Vorhabens beteiligt waren. Aufgrund dieser kleinen Fallzahl lässt sich keine Aussage darüber treffen, ob es sich hierbei um einen systematischen Zusammenhang handelt.

Abbildung 8: Mittelwertvergleich der Aussagen über Partnerorganisation bzw. lokalen Arbeitgeber



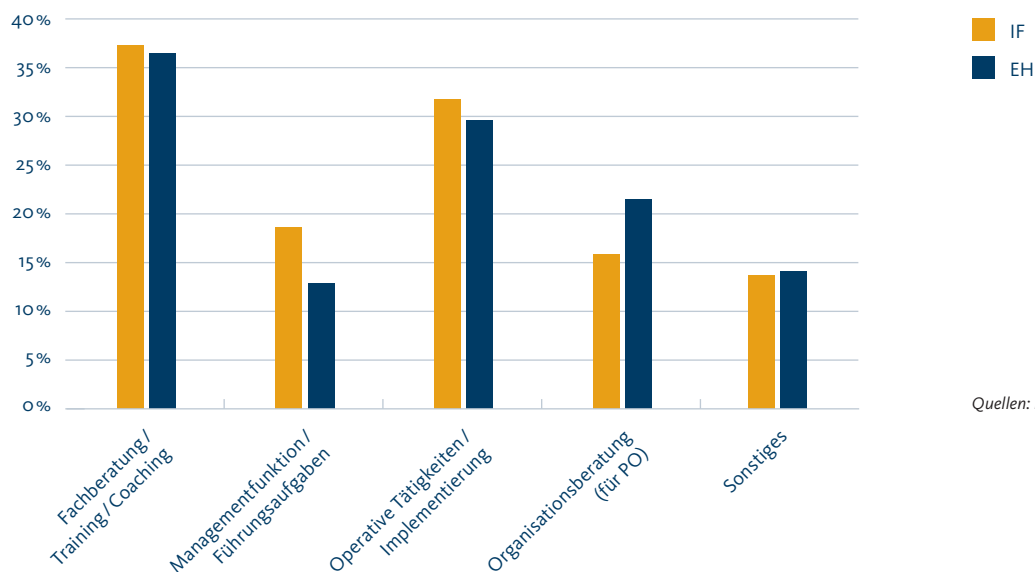
entscheidungsbefugt zu sein und Verantwortung zu übernehmen. Die IF stimmten dieser Aussage jedoch vergleichsweise stärker zu – entsprechend ihrem Profil.

Abbildung 8 zeigt die durchschnittliche Zustimmung von EH und IF zu Aussagen über ihre PO und ihre Position innerhalb dieser. Wie im Profil vorgesehen, besetzen IF in der überwiegenden Mehrheit Stellen mit entwicklungspolitischer Relevanz, für die auf dem lokalen Arbeitsmarkt entsprechende

Qualifikationen nicht verfügbar sind. 97 Prozent der IF bestätigten, dass dies auf ihre Stelle zutreffe. EH bestätigten dies für ihre Stelle nur zu 71 Prozent.⁵⁷

EH und IF stimmten beide eher nicht der Aussage zu, dass sie Personal- und Budgetverantwortung bei ihrer PO wahrnehmen würden. EH stimmten dieser Aussage jedoch erwartungsgemäß weniger zu als IF, bei denen die Übernahme solcher Verantwortlichkeiten bei ihrem Arbeitgeber durch das Profil abgedeckt ist.

⁵⁷ Zwar kommt gemäß dem Eckpunktepapier die Stärke der EH insbesondere bei schwachen Strukturen, für die kein lokales Personal oder Fachwissen zur Verfügung steht, zum Tragen. Durch ihre externe Sicht und ihre produktive Fremdheit (vgl. Roxin, 2015) erfüllen sie aber auch noch weitere wichtige Funktionen, die über fehlende Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt hinausgehen.

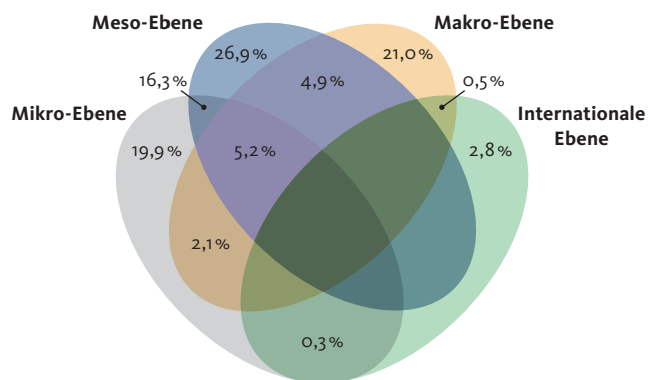
Abbildung 9: Vergleich des zeitlichen Umfangs der wesentlichen Tätigkeiten von EH und IF**Umfang der wesentlichen Tätigkeiten**

Quellen: IF-Q13, EH-Q14

In ihren tatsächlichen Tätigkeiten unterscheiden sich EH und IF hingegen weniger, als es die Profile vermuten ließen: Signifikante Unterschiede gibt es nur bei Managementfunktionen und Führungsaufgaben (die IF profilmäßig intensiver wahrnehmen) sowie Organisationsberatung (die wiederum ausgeprägter von EH betrieben wird). Auffällig ist, dass bei EH, die gemäß dem Instrumentenprofil eigentlich primär eine Beraterrolle wahrnehmen sollen, ein sehr hoher Arbeitszeitanteil für operative Tätigkeiten anfällt (Abbildung 9 zeigt den Vergleich des zeitlichen Umfangs der wesentlichen Tätigkeiten von EH und IF).

Dem EH-Profil zufolge sollen EH „vorrangig auf dezentraler und lokaler Ebene eingesetzt“ werden (BMZ, 2014d). Tatsächlich sind EH in der Praxis jedoch auf allen Ebenen im Mehrebenensystem anzutreffen – oft agieren sie auch auf mehreren Ebenen gleichzeitig (wie Abbildung 10 zeigt). Weniger als die Hälfte (44 Prozent) der befragten EH war (auch) auf der Mikroebene tätig, ausschließlich auf der Mikroebene nur jeder Fünfte. Immerhin drei Viertel der befragten EH waren (u. a.) sowohl auf der Mikro- wie auch auf der Mesoebene tätig und entsprachen damit den Profilvergaben. Damit ist jedoch immerhin jeder vierte EH ausschließlich auf der Makro- oder der internationalen Ebene tätig gewesen (EH-Q11).

Abbildung 10: EH-Einsatzebenen gemäß Selbsteinschätzung



Quelle: EH-Q10

IF sollen gemäß Profil in der Regel auf der Makro- oder der Mesoebene arbeiten (vgl. GIZ, 2014d). Auch das wurde durch die Befragung in drei Vierteln aller Fälle für die Praxis bestätigt: Die Mehrheit (56 Prozent) der befragten IF agierte nach eigenen Angaben auf der Makroebene. Aber immerhin jeder zehnte IF gab an, auf der Mikroebene tätig zu sein, 16 Prozent der IF erklärten, in internationalen Zusammenhängen zu arbeiten (IF-Q12).

Entgegen der tradierten und im Profil beschriebenen Rolle der EH, vorwiegend zivilgesellschaftliche Strukturen zu stärken, berät mehr als die Hälfte der befragten EH staatliche Behörden.

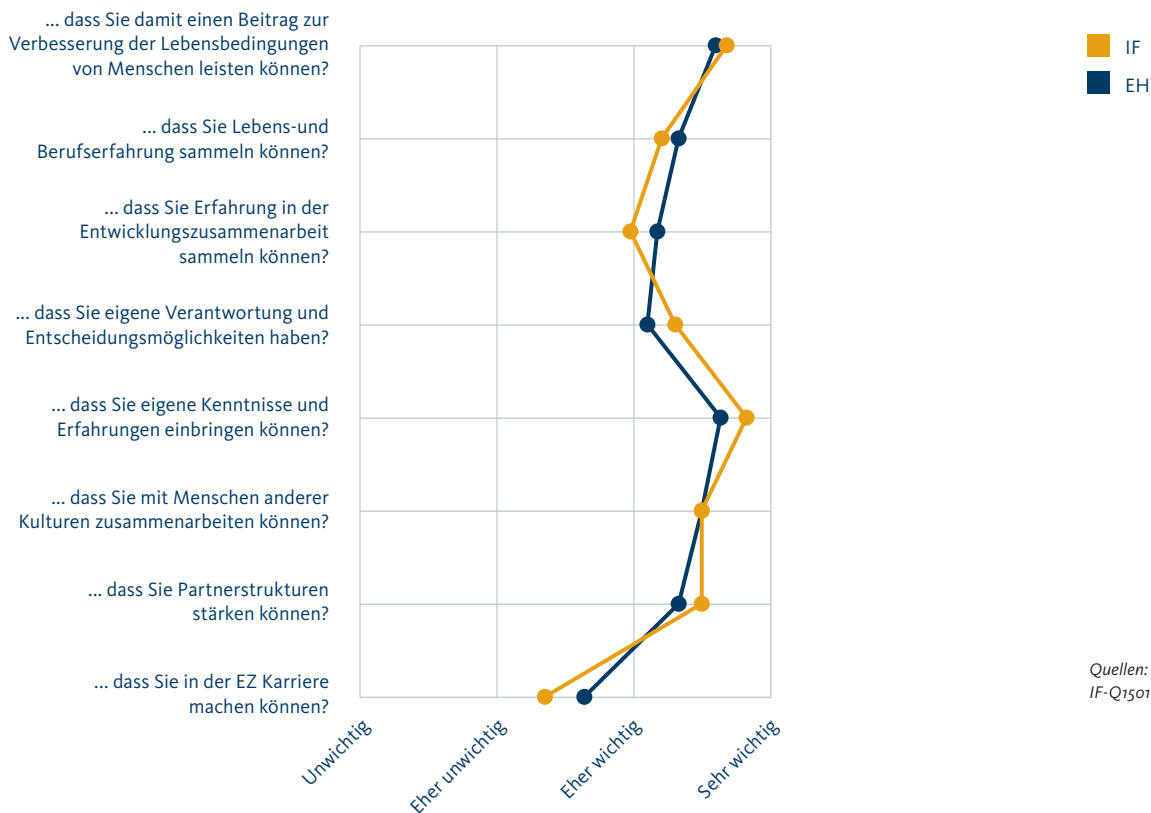
Nur 23 Prozent gaben an, in zivilgesellschaftlichen Organisationen tätig zu sein (EH-Q11). Die befragten IF hingegen arbeiteten in knapp der Hälfte der Fälle in staatlichen Behörden und zu 17 Prozent bei Organisationen der Zivilgesellschaft. Zudem arbeiteten 12 Prozent bei Kammern und Verbänden (IF-Q10).

Das Motivations- und Erfahrungsprofil von EH und IF unterscheidet sich in der Praxis weit weniger, als es die Profile vermuten lassen. Den Profilen nach sind IF Fachexperten, die ihre Expertise in Organisationen mit entwicklungspolitischer Relevanz einbringen. EH sind Freiwillige auf Zeit, die ohne Erwerbsabsicht bereit sind, sich auf die lokale Kultur und Sprache einzulassen und auch an abgelegenen Standorten unter landesüblichen Bedingungen zu arbeiten und sich zu engagieren. (AMA hingegen sind beruflich in der EZ tätig und als Mitarbeitende der GIZ den Grundsätzen der deutschen EZ verpflichtet.)

Einzelne Merkmalsausprägungen zu Motivation und Erwartungen, die von den befragten EH und IF zwischen den Polen wichtig und nicht wichtig eingeschätzt wurden, sind in Abbildung 11 dargestellt: Die Unterschiede sind meist marginal. Für EH ist es jedoch signifikant wichtiger als für IF, EZ-Erfahrung zu sammeln und eine Karriere in der EZ zu verfolgen. Beides entspricht nicht dem Profil für EH. Für IF sind sowohl eigene Verantwortung und Entscheidungsmöglichkeiten wie auch die Möglichkeit, Kenntnisse und Erfahrungen einzubringen, vergleichsweise wichtiger als für EH. Dies passt zum Profil von in einer Organisation angestellten Expertinnen und Experten.

Abbildung 11: Mittelwertvergleich der Motivation bzw. der Erwartungen der EH und IF

Wie wichtig ist Ihnen,...



Entsprechend ihrem Profil verfügen IF über ausgewiesene Fachexpertise sowie in der Regel über mehrjährige Berufserfahrung: Vier von fünf der befragten IF haben einen Hochschulabschluss, einer von diesen ist promoviert (IF-Q48). Durchschnittlich verfügten die befragten IF zum Erhebungszeitpunkt über eine Berufserfahrung von zwanzig Jahren und eine durchschnittliche EZ-Erfahrung von vierzehn Jahren (IF-Q52-53), obwohl IF nicht originär EZ-Expertinnen bzw. -Experten sein müssen, sondern gemäß Profil als Fachkräfte aus dem deutschen Arbeitsmarkt zeitlich befristet Vakanzstellen in Partnerländern abdecken sollen.

Gemäß EH-Profil setzt der Entwicklungsdienst eine abgeschlossene Berufsausbildung oder ein (Fach-)Hochschulstudium sowie mehrjährige einsatzrelevante Berufserfahrung voraus – eine trennscharfe Abgrenzung zum Profil der IF besteht in

dieser Hinsicht also nicht. 71 Prozent der online befragten EH haben einen Hochschulabschluss, weitere 8 Prozent verfügen zusätzlich über eine Promotion (EH-Q49). Der Anteil an Akademikerinnen und Akademikern ist damit ebenfalls relativ hoch und unterscheidet sich von den IF vor allem darin, dass bei diesen der Anteil an Promovierten mit 21 Prozent wesentlich höher liegt. Durchschnittlich verfügten die befragten EH über eine Berufserfahrung von vierzehn Jahren und eine durchschnittliche EZ-Erfahrung von acht Jahren (EH-Q49, 53-54). Die IF hatten somit durchschnittlich längere Erfahrung und einen höheren Bildungsabschluss.

Obwohl EH und IF beide als Dienst bzw. Anstellung auf Zeit definiert sind, erweisen sich die Instrumente in der Praxis als klassische Stationen einer beruflichen Karriere in der EZ: 15 Prozent der IF waren auch schon als AMA und 23 Prozent als

EH tätig. Von den EH waren nur rund 5 Prozent bereits als AMA oder IF im Einsatz, aber 58 Prozent hatten bereits vorher EH-Verträge (EH-Q53, IF-Q52). Die Mehrheit der im Rahmen dieser Evaluierung befragten Fachkräfte verfolgte nach eigenen Angaben das grundsätzliche Interesse einer dauerhaften beruflichen Tätigkeit innerhalb der EZ, und zwar unabhängig von ihrem Instrumentenstatus. Nur rund 5 Prozent der befragten EH und IF wollten nicht weiter in der EZ tätig sein, ein knappes Drittel war sich unschlüssig (EH-Q55, IF-Q54).⁵⁸

Damit wird insbesondere für das Instrument EH ein ausgeprägtes Spannungsverhältnis sichtbar zwischen dem Profil („auf Zeit“) einerseits und dem beruflichen Selbstverständnis der Fachkräfte andererseits. Dabei unterstützt die Zielsetzung der GIZ in der jüngeren Vergangenheit, Zweitensendungen nur als Ausnahme zuzulassen, den Charakter eines zeitlich befristeten Engagements als EH. Die Durchlässigkeit zwischen den Instrumenten befördert jedoch im Gegenzug die Tendenz, die EH-Tätigkeit als Einstieg in eine berufliche Karriere in der EZ zu betrachten. Damit verliert das Instrument EH tendenziell ein zentrales Element seines besonderen Charakters.

Gleichzeitig hat sich in einer Evaluierung des Instruments EH des DEval (vgl. Roxin, 2015) gezeigt, dass die Wirksamkeit von EH mit zunehmender Einsatzdauer bzw. mehrfachen Einsätzen steigt.

Die mangelnde Trennschärfe der Instrumentenprofile und die Flexibilität im Einsatz führen in der Praxis nicht selten dazu, dass Fachkräfte im Rahmen unterschiedlicher Verträge ein und dieselbe Tätigkeit wahrnehmen, ggf. sogar bei derselben PO. Wechsel von EH- zu IF-Stellen oder von EH und IF zu AMA und umgekehrt oder selbst von EH zu NLZFK werden ermöglicht, wenn die Partner- oder Vorhabensbedarfe dies erfordern (s. Abschnitt 5.6).

Gerade die mangelnde Trennschärfe zwischen IF und EH reduziert die Instrumentenkonzeption zudem oft auf die schlichte Frage, ob die Partner bereit und in der Lage sind, eine Fachkraft zu bezahlen und damit als IF in die eigene Hierarchie einbinden und steuern zu können. PO ohne eigene finanzielle Mittel können hingegen von der kostenfreien Beratung einer bzw. eines EH profitieren.

Der Status als EH oder IF hat für beide Gruppen unterschiedliche Bedeutung: Für 55 Prozent der befragten EH spielte ihr Status als EH nach eigenen Angaben keine große Rolle, nur 42 Prozent war es wichtig, ihre jeweilige Tätigkeit als EH auszuüben. 63 Prozent der EH würden ihre Tätigkeit (unabhängig vom Verdienst) lieber mit einem regulären GIZ-Mitarbeitervertrag wahrnehmen, 21 Prozent (eher) nicht (EH-Q40). Den IF war ihr Status hingegen deutlich wichtiger: Für 64 Prozent der befragten IF hatte er eine große Bedeutung, für 32 Prozent (eher) nicht. 44 Prozent würden ihre Tätigkeit (unabhängig vom Verdienst) lieber mit einem regulären GIZ-Mitarbeitervertrag wahrnehmen, 43 Prozent (eher) nicht (IF-Q39).

Die Unterschiede zwischen IF und EH lassen sich durch ihre unterschiedliche Einbindung in die PO erklären: IF sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines lokalen Arbeitgebers, was die Ownership der PO wie auch die Unabhängigkeit der IF von den Vorhaben sicherstellt. Integrierte EH sind deutlich enger an die Vorhaben angebunden als IF und werden auch von den PO häufig als GIZ-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter wahrgenommen. Die Identifikation mit dem Arbeitgeber GIZ liegt bei EH daher näher als bei IF. Mehr als die Hälfte der EH (53 Prozent) stimmte zudem der Aussage (eher) zu, dass sie sich als Programmmitarbeiterin bzw. Programmmitarbeiter eingesetzt fühlen (EH-Q4010). IF stimmten dieser Aussage nur zu 16 Prozent (eher) zu (IF-Q3910). In beiden Fällen widerspricht dieser wahrgenommene Einsatz dem jeweiligen Instrumentenprofil.

Der als nicht profilgerecht erachtete Einsatz hat bei den Fachkräften zudem konkrete Folgen für die Selbsteinschätzung ihrer Wirksamkeit: Einerseits halten sich EH, die sich als profilgerecht eingesetzt sehen, für wirksamer als andere, andererseits fördern aber Profileigenschaften, die nicht dem EH-Profil entsprechen, die Wirkungseinschätzungen: EH, die in Linie arbeiten oder die Budgetverantwortung haben, halten sich beispielsweise für wirksamer als andere. Und auch die EH, die sich als Programmmitarbeitende eingesetzt fühlen, schätzen sich wirksamer ein als andere.

Eine sehr enge Einbindung der EH in die Vorhaben widerspricht jedoch nicht nur dem EH-Profil; es fördert in Einzelfällen auch Frustration und Konflikte: Wenn die Profilverunterschiede

⁵⁸ EH, die ihren Einsatz als Dienst auf Zeit verstehen und bei denen die Erwerbsabsicht nach eigenem Bekunden für diesen Zeitraum weniger eine Rolle spielt, weil sie danach wieder in ihren Beruf in Deutschland zurückkehren, waren bei den Fallstudien-Interviews in der deutlichen Minderheit.

der einzelnen Fachkräfte durch gleichartige Tätigkeiten für das Vorhaben verwischen, lassen sich auch Unterschiede bei der Vergütung und bei sonstigen vertraglichen Leistungen für die Fachkräfte nicht mehr rechtfertigen. Da insbesondere die weichen Profilkriterien der EH für diese selbst wie auch für den Einsatz nur eine eingeschränkte Bedeutung haben, scheint eine vertragliche Sonderstellung nach dem Entwicklungshelfer-Gesetz für viele EH verzichtbar.

Profilgerechter Einsatz von HCD-Dienstleistungen

Das Profil von HCD, also der „Orientierungsrahmen HCD“ (BMZ, 2014b), beschreibt in erster Linie Prinzipien des Dienstleistungsangebotes, wie Bedarfsorientierung oder Wirtschaftlichkeit, und sieht vor, dass HCD immer „integraler Bestandteil des Zielsystems einer Entwicklungsmaßnahme“ sein soll (BMZ, 2014b). Darüber hinaus gibt es eine „Interne Orientierung der GIZ. HCD: Internationale Kompetenzentwicklung durch die GIZ. Dienstleistungsangebot, Wirkungen und Qualitätskriterien“ (GIZ, 2013a). Darin konkretisiert die GIZ den HCD-Orientierungsrahmen vom April 2012 für die interne Planung und Programmierung von HCD-Maßnahmen. Die GIZ-Orientierung versteht sich als Anleitung zur Konzipierung von HCD: Definiert werden sechs entsprechende Dienstleistungsangebote sowie Qualitätskriterien, die die ideale Einbettung in das Wirkungsgefüge von EZ-Maßnahmen sowie die integrale Rolle der Fachkräfte EH und IF in HCD beschreiben.

Viele der in den Fallstudien befragten AV hatten deutliche Kenntnislücken bezüglich der HCD-Dienstleistungsangebote sowie der Differenzierung zwischen HCD-Angeboten und -Formaten. Das Profil ist also (noch) nicht allgemein bekannt und wird entsprechend unzureichend angewendet bzw. umgesetzt. So wird beispielsweise der Mehrwert des am häufigsten eingesetzten HCD-Formats (AV-Q64), nämlich der Studienreisen nach Deutschland, vielfach darin gesehen, die Partnerbeziehungen zu intensivieren oder die HCD-Quote sicherzustellen.

Letzteres kann jedoch der im Orientierungsrahmen geforderten Bedarfsorientierung wie auch der Wirtschaftlichkeit entgegenstehen. Je nach Sektor wären Studienreisen oder Trainings-

angebote innerhalb der Region oder in Ländern, die ähnlichen Entwicklungsherausforderungen gegenüberstehen wie das jeweilige Partnerland, vermutlich oftmals bedarfsgerechter und wirtschaftlicher. In den Fallstudieninterviews wurde das HCD-Angebot des B8 der GIZ von den AV eher als angebotsorientiert und oftmals nicht bedarfsgerecht angesehen. Die Formate und Module wurden oft als zwar methodisch gut, aber fachlich unzureichend (und zu teuer) bewertet.⁵⁹

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die im Rahmen der Fallstudien untersuchten HCD-Maßnahmen nicht immer „integraler Bestandteil des Zielsystems einer Entwicklungsmaßnahme“ (BMZ, 2014b) waren, etwa weil sie vorrangig mit dem Ziel der Quotenerfüllung konzipiert worden waren und nicht, um einen festgestellten Bedarf der Partner zu decken. Auch dass sich HCD-Maßnahmen „am Bedarf und an strengen Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen“ orientieren, ließ sich dementsprechend in den Fallstudien und Online-Befragungen nicht generell feststellen.

Schlussfolgerungen

Mit der Instrumentenintegration verfügt die deutsche TZ nunmehr über ein Set an miteinander kombinierbaren Instrumenten, die im Prinzip bedarfsgerecht und situationspezifisch zusammengestellt und eingesetzt werden können. Allerdings kommt diese Evaluierung zu dem Befund, dass die Instrumentenprofile teilweise noch nicht hinreichend trennscharf voneinander abgegrenzt sind.

Die meisten entsandten, internationalen und regionalen Langzeitfachkräfte und ein großer Teil der nationalen Fachkräfte sowie auch EH erfüllen vorrangig eine Beraterfunktion, wenn auch auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlichen Gewichtungen von z. B. Management- oder Beratungstätigkeiten. Die Arbeit der IF unterscheidet sich ebenfalls nicht so grundsätzlich von jener der EH, wie es die Profile nahelegen würden: Beide arbeiten häufig in ähnlichen Kontexten mit sehr ähnlichen Aufgaben in ähnlichen PO.

Die in Teilen nicht hinreichend definierte Trennschärfe lässt sich teilweise dadurch begründen, dass die unterschiedlichen Einsatz- bzw. Vertragsformen historisch gewachsen sind.

⁵⁹ Im Zuge der „Bauhaus 15“-Organisationsreform der GIZ wurde der Bereich 8 aufgelöst. Seit Jahresbeginn 2016 sind nun der Fach- und Methodenbereich (FMB) sowie die Stabsstelle AIZ (Akademie für Internationale Zusammenarbeit) für die Beratung und die Durchführung von HCD-Maßnahmen zuständig. Die zum Zeitpunkt der Fallstudien bereits absehbare Verlagerung der Zuständigkeit für HCD in den FMB wurde in Interviews von zahlreichen AV begrüßt.

Ihre inhaltliche Begründung über (unterstellte) unterschiedliche Motivationen, Qualifikationen oder Tätigkeiten (Beratung vs. Umsetzung) spiegelt sich in der gegenwärtigen Praxis von TZ-Vorhaben allerdings nur partiell wider. So zielt der Einsatz von EH gemäß der Wirkungslogik des Instruments auf unabhängige Beratung im Dienste zivilgesellschaftlicher Organisationen oder lokaler Akteure. Hingegen sind integrierte EH-Einsätze heute oftmals primär auf die Ziele des Vorhabens gerichtet und EH sind damit Programmmitarbeitende auf der Mikro- und der Mesoebene. Integrierte IF wiederum haben – profilgerecht eingesetzt – mit einem TZ-Vorhaben über den fachlichen Austausch hinaus streng genommen keine institutionellen Verbindungen.

Für ein Vorhaben nützlich werden können beide Instrumente. Bei profilgerechtem Einsatz ist dieser Nutzen jedoch „lediglich“ ein indirekter, weil die beiden genannten Instrumente primär auf die Partnerorganisation ausgerichtet sind und die Fachkräfte über ihre Partnerorganisationen bzw. lokalen Arbeitgeber Wirkungen für ein Vorhaben erzielen. Bei nicht profilgerechtem Einsatz hingegen sind beide in Form von De-facto-Programmmitarbeitenden von direktem Nutzen für das Vorhaben, agieren aber nicht im Sinne ihrer eigentlichen Interventionslogik. Eine fehlende Berücksichtigung der Spezifika von Instrumentenprofilen birgt insofern das Risiko, die mit den spezifischen Instrumentenprofilen verbundenen Vorteile de facto aufzugeben.

So besteht die Gefahr, dass das Alleinstellungsmerkmal des Instruments EH zunehmend auf die Rolle einer entsandten Organisationsberaterin bzw. eines entsandten Organisationsberaters im Auftrag eines deutschen TZ-Vorhabens reduziert wird. Damit gingen jedoch weitere zentrale Charakteristika dieses Instruments verloren, von denen einige (Freiwilligkeit, Dienst auf Zeit, fehlende Erwerbsabsicht) bereits jetzt

nur noch in den Motivationsprofilmerkmalen sichtbar sind. Die traditionell hohe Bedeutung des Instruments EH vor allem für lokale Partner und für die Stärkung der Zivilgesellschaft, die auch eine ausgeprägte Unabhängigkeit der EH von den Vorhaben impliziert, scheint durch ihre Integration in Gefahr geraten zu sein oder gar schon zunehmend verloren zu gehen. Umgekehrt gilt aber ebenfalls, dass das Instrument dem Interesse gerecht werden sollte, durch „externe“ Beratung PO gezielt im Sinne des gemeinsamen TZ-Vorhabens zu unterstützen. Beide Funktionen (partnerorientiert vs. vorhabenorientiert) stehen in einem gewissen Reibungsverhältnis. Insbesondere für die zweite Funktion scheint eine Entsendung nach dem EhfG eher verzichtbar. Beide Funktionen in einem Instrumentenprofil zu vereinen, erscheint zudem wenig realistisch.

Eine strenge Umsetzung von Profilen würde relevante Einsatzplätze für Fachkräfte ausschließen: Schließlich kann eine IF auch eine Organisation auf Mikroebene sinnvoll unterstützen, wenn diese eine große entwicklungspolitische Bedeutung hat und den Zielen eines TZ-Vorhabens dient. Und auch eine Organisation auf Makroebene kann von der Beratung einer bzw. eines EH profitieren.

Verantwortlich für die oftmals nicht hinreichend „gelebte“ Trennschärfe beim Einsatz der Instrumente sind unter anderem die noch nicht ausreichenden Kenntnisse vieler AV über die spezifischen Instrumentenprofile. Insbesondere in Ländern, in denen einzelne Instrumente neu eingeführt wurden, ist dies nach wie vor eine Herausforderung. Wie bereits dargelegt, setzte auch die Instrumentenquotierung Anreize für einen nicht profilgerechten Instrumenteneinsatz (s. Abschnitt 5.3). Insgesamt ist deshalb die Präzisierung von Einsatzprofilen und deren Kommunikation an AV und Programmplanende von großer Bedeutung, um das Wirkungspotenzial der Integration voll auszuschöpfen.

5.5 Partnerorientierung

Ausgehend von Evaluierungsfrage 1 wird in diesem Kapitel der partnerorientierte Einsatz der Instrumente EH und IF sowie der Dienstleistung HCD analysiert.

Das Bewertungskriterium 1.5 hierfür lautet: „Der Instrumentenmix ist an den Bedarfen und Präferenzen der Partner ausgerichtet.“ Die Indikatoren lauten:

- Die Partner werden in Instrumentenplanung einbezogen.
- Der Instrumenteneinsatz gliedert sich in Partnerstrukturen ein (incl. PO profitiert von Instrumenteneinsatz).
- Die Partner sind in Vorhaben hinreichend involviert.

Eine „Stärkung der Nachfrageorientierung und Förderung der Ownership der Partner“ war ausdrückliches Ziel der Fusion (UZ 2; s. BMZ, 2011b). Die Entscheidung über den Instrumenteneinsatz soll im Dialog mit den Partnern getroffen werden (Maßnahme M 2; s. BMZ, 2011b). Daher wurde im Rahmen der Evaluierung untersucht, inwiefern die PO in die Instrumentenplanung einbezogen werden und inwiefern der Instrumenteneinsatz tatsächlich den Präferenzen der PO entspricht.

Dazu wurde unter anderem auch geprüft, ob die erklärten Ziele der PO und der TZ-Vorhaben übereinstimmen und ob die PO vom Instrumenteneinsatz profitieren. Ein für die PO wirksamer Instrumenteneinsatz setzt einerseits voraus, dass sich die Instrumente in die Strukturen der Partner eingliedern; andererseits wird erwartet, dass die PO im Verlauf der Implementierung ebenfalls im Vorhaben involviert bleiben. Dies betrifft zum einen die politischen Partner der TZ-Vorhaben und zum anderen die Durchführungspartner der EH und der IF. Die Frage nach Ownership und Alignment der TZ-Instrumente sowie der HCD-Maßnahmen wird vor allem in Bezug auf

die Durchführungspartner der neu integrierten Instrumente und Dienstleistungen betrachtet. Die Notwendigkeit eines streng bedarfsorientierten Einsatzes auch der Langzeitfachkräfte soll damit keinesfalls in Abrede gestellt werden. Dieser Frage wird unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität im Abschnitt 6.1 nachgegangen.

Die Berücksichtigung der Partnerbedarfe und der Nutzen der Instrumente EH und IF für die PO werden von allen Stakeholdern überwiegend positiv beurteilt. Die Einbeziehung der Partner in die Instrumentenplanung und den Instrumenteneinsatz ist hingegen nicht sehr stark ausgeprägt. Auf der Ebene des TZ-Instrumentariums können die Partnerorganisationen also nicht eigenverantwortlich gemäß den Prinzipien für Ownership und Alignment (vgl. OECD, 2005) handeln. Vielfach fehlen ihnen ausreichende Kenntnisse des durchaus komplexen TZ-Instrumentariums, um die eigenen Bedarfe mit angemessenen Instrumenten zur Deckung zu bringen. Hier ist die GIZ als Durchführungsorganisation gefragt, die Vorhaben in größtmöglicher Kooperation und Transparenz zu planen und umzusetzen.

Im Verlauf der Untersuchung wurde sehr häufig zwischen der Partnerorientierung und der Programmorientierung ein Spannungsverhältnis identifiziert, in dem die Fachkräfte agieren⁶⁰ (s. dazu Kasten 2). Dieses Spannungsverhältnis beruht auf den unterschiedlichen Ansprüchen der PO (die in der Regel weitere und andere Ziele haben als nur die in der Kooperation mit der GIZ festgelegten) und des TZ-Vorhabens an die Fachkräfte. Theoretisch sollen die Partnerorganisationen Wirkungen erzielen, die im Zielsystem der Vorhaben vorgesehen sind. Dabei werden sie von den Instrumenten EH und IF beraten bzw. unterstützt. Faktisch wird die Wirkung jedoch oft von den Fachkräften selbst erwartet. Die von den Vorhaben erwarteten Wirkungen der einzelnen Fachkraft differieren allerdings bisweilen stark von jenen, die von den Partnern selbst erwartet werden.

⁶⁰ AV sahen ein solches Spannungsverhältnis bei etwa je einem Drittel der EH und der IF (AV-Q36–37). EH waren nach Selbsteinschätzung zu 42 Prozent betroffen (EH-Q26), IF zu 25 Prozent (IF-Q23). Bei den IF scheinen die AV die größeren Probleme zu sehen, da sie ihre mangelnden Steuerungsmöglichkeiten als nachteilig empfanden, während IF klare Strukturen in der PO vorfinden. Bei den EH bewerteten diese selbst die Spannungen höher, da sie sich zwischen Vorhaben und PO nicht klar verorten können.

Kasten 2: Spannungsverhältnis Partnerorientierung – Programmorientierung

In den Fallstudien wurde häufig ein Spannungsverhältnis zwischen Partnerorientierung und Programmorientierung thematisiert. Da es keine von Partnern losgelösten, gleichsam „deutschen“ Programme gibt, sondern im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit TZ-Programme der Partner gemeinsam durchgeführt werden, sollte ein solches Spannungsverhältnis zwischen Partner und Programm eigentlich gar nicht möglich sein.

Diese Sichtweise entspricht allerdings eher einem idealtypischen Zustand: Denn die bei Regierungsverhandlungen vereinbarten gemeinsamen Programme stellen schon wegen begrenzter Ressourcen stets einen Kompromiss nicht deckungsgleicher Interessen dar. Mit anderen Worten: Den Interessen des Partnerlandes kann nicht immer bzw. nicht in vollem Umfang entsprochen werden, weil ein homogenes Interesse des Partnerlandes allenfalls ein abstraktes analytisches Konstrukt ist, das in der Realität durch ein mannigfaltiges Interessenspektrum meist aufgelöst wird.⁶¹

Selbst wenn mit dem gewählten politischen Partner (oder auch Hauptdurchführungspartner) vollständige Übereinstimmung oder wenigstens Komplementarität in

der programmbezogenen Interessenlage herrscht, so gibt es bei TZ-Vorhaben mit integriertem Instrumentenkonzept typischerweise mehrere Durchführungspartner mit unterschiedlichen Interessen auf verschiedenen Ebenen. In einer solchen Partnerstruktur agieren Institutionen und Organisationen, deren Aufgaben- und Aktivitätsspektren sich daher nur teilweise mit den konkreten Zielen und operationalisierten Aktivitäten des TZ-Vorhabens überschneiden.

Zeitliche und personelle Ressourcen sind begrenzt. Wenn Partner den Eindruck haben, dass die Bereitstellung von Ressourcen für ein TZ-Vorhaben die Arbeit an anderen für sie zentralen Aufgaben einschränkt, dann können Interessenkonflikte entstehen, die eine Prioritätensetzung erfordern. Zwar genießen Partner durch ihre Einbindung in ein Programm materielle und immaterielle Vorteile, doch bleibt der Interessenkonflikt im Grundsatz bestehen, und zwar umso mehr, je geringer die Überschneidungen mit dem Programm sind.

Einbeziehung der Partner in die Instrumentenplanung

Der Einsatz der Instrumente orientiert sich am Bedarf der Partnerorganisationen – darin stimmen die meisten AV überein. Doch dies trifft überwiegend auf die Bedarfe zu, die die Vorhaben selbst für die PO identifizieren: Bedarfsanalysen werden oft nicht gemeinsam mit Partnern durchgeführt und Partner nicht in die Instrumentenplanung einbezogen. Nur gut die Hälfte der AV gab an, dass Partner in die Instrumentenplanung einbezogen wurden; fast jeder fünfte AV wusste dies jedoch nicht oder konnte es nicht beurteilen (AV-Q37, Abbildung 12). Diese Ergebnisse decken sich mit den Erkenntnissen aus den Fallstudien. So erklärte ein AV:

„Partner sind an der Angebotserstellung und Programmierung kaum beteiligt, erhalten ggf. ein Briefing und De-Briefing während der Prüfmission und nehmen an einem Workshop teil. Erst nach Auftragserteilung wird nach Partnern für bestimmte Instrumente gesucht“ (AV-1018).

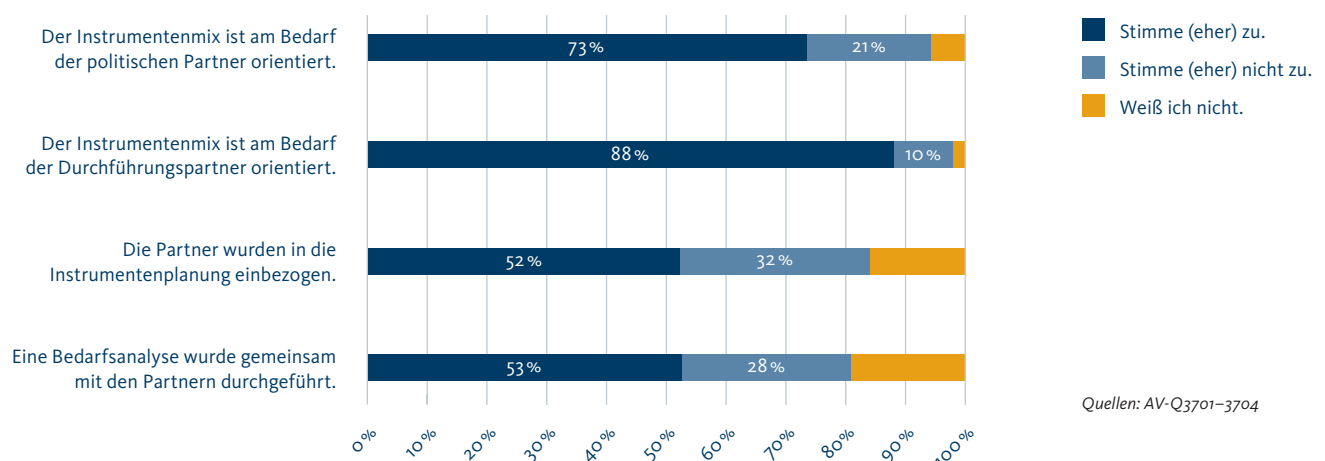
Oder, wie es ein anderer AV kurz und knapp zusammenfasste:

„Partner werden mit Instrumentendiskussionen nicht belästigt. Die GIZ ermittelt den Bedarf und bietet passende Instrumente an“ (AV-1209).

⁶¹ Zur Diskussion um Ownership und Interessenkonflikt vgl. Faust (2010).

Abbildung 12: Partnerorientierung des Instrumentenmix

Aussagen zur Partnerorientierung: Partnerorientierung und Partneereinbeziehung



Um Präferenzen formulieren zu können, muss den PO das TZ-Instrumentarium geläufig sein: Fast 40 Prozent der befragten AV gingen jedoch davon aus, dass die PO das Instrumentenportfolio der GIZ und die spezifischen Instrumentenprofile nicht oder kaum kannten (AV-Q37).⁶² Auch viele PO-Repräsentanten wussten nicht Bescheid über die genauen Profile der Instrumente, mit denen sie zusammenarbeiteten (etwa die Unterschiede zwischen EH und AMA, Freiwilligenstatus der EH etc.). Von alternativen oder zusätzlichen Instrumenten hatten die meisten PO kaum bis gar keine Kenntnisse, und sie hätten diese Instrumente entsprechend auch nicht vorschlagen oder anfordern können.⁶³ Korrespondierend dazu gab weniger als die Hälfte der AV an, die PO hätten konkrete Wünsche geäußert, mit welchen Instrumenten sie unterstützt werden wollen (AV-Q37).

Das Meinungsspektrum dazu, was PO über das Instrumentarium wissen sollen oder müssen, variiert bei den AV sehr stark; entsprechend unterschiedlich dürfte die kooperative Planung der Vorhaben ausgefallen sein. Es lassen sich grob drei Meinungstypen/Auffassungen unterscheiden:

- **Typ 1:** Die PO können das TZ-Instrumentarium nicht vollständig erfassen und brauchen dies auch gar nicht. Partner arbeiten mit zahlreichen internationalen Partnern zusammen und es wäre schlicht unrealistisch zu erwarten, dass PO sich mit allen Optionen, die die deutsche TZ bietet, vollständig auseinandersetzen.
- **Typ 2:** Die PO benötigen und erhalten ausreichende Informationen, um kompetente Entscheidungen im Rahmen der vorhabensspezifischen Möglichkeiten zu treffen. Sie müssen z. B. den Unterschied zwischen EH und IF erfassen, um beurteilen zu können, welches Instrument besser geeignet ist, sie zu unterstützen.
- **Typ 3:** Die PO müssen das volle Instrumentarium der deutschen TZ kennen und verstehen, um als gleichberechtigte Partner Ownership übernehmen zu können.

Generell haben die Fallstudien gezeigt, dass Typ 1 und 2 sehr viel häufiger anzutreffen sind als Typ 3.

PO, die schon auf ausgeprägte Kooperationserfahrung mit der GIZ und ihren Vorgängerorganisationen zurückblicken,

⁶² Es scheint nicht transparent dokumentiert, welche Informationen den PO zum Zeitpunkt der Instrumentenplanung tatsächlich vorlagen. Die Evaluierung stützt sich daher vorwiegend auf Angaben von AV sowie Repräsentantinnen und Repräsentanten der Partnerorganisationen.

⁶³ Viele PO-Repräsentantinnen und -Repräsentanten äußerten hingegen großes Interesse an weiteren Instrumenten, nachdem sie davon erfahren hatten.

verfügen z. T. über solidere Kenntnisse, fühlen sich besser beraten und können sich proaktiv für bestimmte Instrumente entscheiden.

Bedarfsgerechter Einsatz von EH und IF

Gerade beim Einsatz der seit der Fusion integrierten (und von Zielvereinbarungen betroffenen) Instrumente EH und IF, aber auch bei HCD-Maßnahmen legen die Befunde der Evaluierung den Schluss nahe, dass es in der Praxis oft nicht darum geht, geeignete Instrumente für definierte Partner und ihre Bedarfe zu identifizieren, sondern es sollen für vorab definierte Instrumente Partner gefunden werden. Zwar gelingt es oft noch,

die Partner für potenzielle EH und IF während der Planung zu gewinnen (rund drei Viertel der AV von EH und geringfügig weniger AV von IF gaben an, dass dies größtenteils bei ihren Fachkräften zuträfe). Jedoch nur ein Drittel der AV bestätigte, dass auch schon während der Planungsphase (s. Kasten 3) eine detaillierte Prüfung der Stelle vorgenommen worden sei (AV-Q38–39). Die Einbeziehung der PO in die detaillierten Stellenprüfungen – unabhängig davon, ob während der Planung oder erst im Projektverlauf – wurde zudem von den Stelleninhabern oft als nicht ausreichend angesehen (IF-Q23, EH-Q26; auch Roxin, 2015).

Kasten 3: Prüfmissionen

Das Prüfungsverfahren für ein Programm beinhaltet eine sog. Prüfmission vor Ort. Die Mission umfasst typischerweise drei Personen (zwei Fachleute der GIZ und eine externe Gutachterin bzw. einen externen Gutachter). Eine Prüfmission dauert in der Regel ca. zwei Wochen und generiert die wesentlichen Ansatzpunkte, Vorgehensweisen und Zielsetzungen für den dem BMZ vorzulegenden Programmvorschlag. Während einer Mission werden politische und Durchführungspartner identifiziert, Programmziele festgelegt, Indikatoren für das Monitoring definiert sowie Arbeitsebenen und Personalbedarf (d. h. Instrumente) geplant.

Schon hier wird deutlich, dass wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht alle EH- und IF-Plätze im Detail geplant, d. h. beispielsweise mit PO bzw. lokalen Arbeitgebern Arbeitsplatzbeschreibungen und Zielbeiträge

zum Programmziel ausgehandelt werden können. Weiterhin ergibt sich ein Planungsdilemma daraus, dass das BMZ im PV ein detailliertes HCD-Konzept erwartet, um einen Programmvorschlag überhaupt nachvollziehen und bewerten zu können. Demgegenüber verlangt die GIZ intern die Ausarbeitung einer übergeordneten CD-Strategie erst im Verlauf des ersten Programmjahres. Dabei ist offensichtlich, dass ein CD-Konzept (und erst recht ein detailliertes HCD-Konzept) erst dann ausgearbeitet werden kann, wenn mit Partnern interagiert wird, sich also Bedarfe in der Zusammenarbeit offenbaren bzw. sich aus der Alltagspraxis der Programmimplementierung ergeben.

Der gegenwärtige Zeitrahmen für Prüfmissionen scheint angesichts der zu liefernden Informationen, Festlegungen und Konzepte erheblich zu knapp bemessen.

Der bedarfsgerechte Einsatz variiert bei den unterschiedlichen Instrumenten:

Jeweils ein knappes Viertel der EH sowie der AV von Vorhaben, die EH einsetzen, stellten den konkreten Bedarf nach EH bzw. deren vereinbarten Wirkungsbeiträgen bei ihren PO infrage (AV-Q38, EH-Q26). Das heißt nicht, diese EH würden keine Leistungen für ihre Partner erbringen können. Es ist jedoch ein Zeichen dafür, dass eher das TZ-Vorhaben als die PO selbst

einen originären Bedarf an diesen Leistungen hat – und wenn der Bedarf nur darin besteht, Zielvereinbarungen zu erfüllen. Entsprechend behaupteten auch nur drei Viertel der AV, dass der EH-Einsatz (größtenteils) den Präferenzen der Partner entspräche – im Vergleich zu 83 Prozent der AV in Bezug auf IF-Einsätze (AV-Q38–39).

Bei den IF ist wegen des individuellen Vertragsverhältnisses zwischen Fachkraft und lokalem Arbeitgeber der Bedarf

der Partner klarer definiert: Für einen IF muss eine Stelle vorhanden sein oder geschaffen werden, und die PO muss für die gewünschte Funktion ein lokales Gehalt zahlen. Dadurch stehen IF eher in Einklang mit den Präferenzen der lokalen Arbeitgeber und sind besser in deren Strukturen integriert als EH in ihren PO. Die lokalen Arbeitgeber werden in die Ausgestaltung der Stelle mit einbezogen, und der tatsächliche Bedarf nach IF wird weit weniger infrage gestellt als bei EH (AV-Q39, IF-Q23).

Durch die Integration der IF in Vorhaben hat sich die ursprüngliche Nachfrageorientierung des Instruments jedoch verändert: Prinzipiell sollten IF ausdrücklich von den lokalen Arbeitgebern angefordert werden, weil ein vorliegender Personalbedarf mit lokalen Kräften nicht gedeckt werden kann. Tatsächlich wurden aber auch IF bisher strategisch platziert. Durch die Integration des Instruments in das Auftragsverfahren wird jetzt umso häufiger einer zum Vorhaben passenden PO eine Fachkraft konkret angeboten, um einen Partner bei der Erreichung gemeinsamer Ziele zu unterstützen.

Bei der Festlegung der Einsatzziele sind die Partner ebenfalls nicht umfassend beteiligt. Und auch hier unterscheiden sich die Instrumente deutlich: Nur bei knapp der Hälfte aller integrierten EH und bei knapp 60 Prozent der integrierten IF wurden die Ziele gemeinsam definiert. Bei EH entscheidet jedoch in einem Drittel der Fälle das Vorhaben über die Ziele und so gut wie nie die PO allein; bei den IF definiert in einem Drittel der Fälle der Arbeitgeber allein die Ziele, das Vorhaben allein hingegen kaum (EH-Q28, IF-Q25). Während bei IF der lokale Arbeitgeber also in fast allen Fällen beteiligt ist, weil er es vertraglich ja auch sein muss, ist die PO der EH nur bei rund der Hälfte aller Stellen involviert (7 Prozent der EH gaben an, gar keine Ziele zu haben, 13 Prozent wussten nicht, von wem die bestehenden Ziele definiert wurden).

42 Prozent der befragten EH, im Unterschied zu 25 Prozent der IF, sahen ein Spannungsverhältnis zwischen den unterschiedlichen Anforderungen seitens ihrer Partnerorganisation und ihres TZ-Vorhabens. Mit 6 Prozent sahen allerdings nur wenige EH ein Spannungsverhältnis zwischen den Zielen des Vorhabens und den Zielen der PO (bei den IF war es sogar weniger als 1 Prozent [EH-Q29, IF-Q26]). Das oben beschriebene

Spannungsverhältnis zwischen unterschiedlichen Anforderungen von Partnern und Vorhaben liegt in den meisten Fällen also nicht an inkompatiblen Zielen.

Neben allgemeinen Zielabsprachen sind auch konkrete Leistungen und Tätigkeiten nur in geringem Umfang mit den PO abgestimmt. Ziele des Personaleinsatzes wurden in der Vergangenheit in manchen Fällen in einem Memorandum of Understanding (MoU) festgehalten. Der Abschluss eines solchen MoU für EH-Einsätze ist jedoch erst seit 2014 für alle Vorhaben verpflichtend (vgl. Roxin, 2015). Nach Selbstauskunft hatten nur zwei Drittel der EH ein MoU mit der Partnerorganisation abgeschlossen – unabhängig davon, ob die EH integriert oder eigenständig eingesetzt sind. Und dieses beschreibe den Arbeitsauftrag in 29 Prozent der Fälle nur unzureichend.

IF verfügten (nach eigener Angabe) zu 42 Prozent über ein MoU, 21 Prozent von diesen hielten es jedoch für unzureichend und ein weiteres Drittel konnte das MoU nicht beurteilen (IF-Q30–31). Allerdings basiert der Einsatz von IF jeweils auf einem Antrag des Arbeitgebers, der das gemeinsame Ziel festhält. Wie das Ziel zu erreichen ist, wird in einer Ergebnisvereinbarung – ein Pflichtdokument – festgelegt. Ein gesonderter Arbeitsplan bzw. ein MoU ist also nicht vorgesehen.

Nur 52 Prozent der integrierten EH verfügten zudem über einen zwischen PO und TZ-Vorhaben abgestimmten Arbeitsplan, in dem festgehalten ist, was die zu erbringenden Leistungen zur gemeinsamen Zielerreichung sind (40 Prozent hatten keinen, immerhin 9 Prozent wussten es nicht) (EH-Q33). Bei den IF verfügten sogar nur 40 Prozent über einen abgestimmten Arbeitsplan (und immerhin 12 Prozent wussten nicht, ob es einen solchen Plan gab) (IF-Q32).

Durch die beschriebene Diskrepanz zwischen Zielen der Partner und jenen der Vorhaben müssen die Fachkräfte ihre Arbeitszeit koordinieren: Weniger als 10 Prozent der Fachkräfte arbeiteten ausschließlich für gemeinsame Ziele, im Schnitt widmeten IF 13 Prozent und EH sogar 23 Prozent ihrer Arbeitszeit ausschließlich den Zielen des Vorhabens; 13 Prozent der EH (aber nur 5 Prozent der IF) arbeiteten 50 Prozent oder mehr ihrer Zeit ausschließlich für die alleinige Zielerreichung des Vorhabens, was jedoch durchaus bewusst zwischen Partner

und TZ-Vorhaben so abgestimmt sein kann (IF-Q29, EH-Q32). Zwar haben die PO grundsätzlich Verständnis für die Verpflichtungen der Fachkräfte, die sich durch deren Integration in die Vorhaben ergeben (AV-Q38–39, IF-Q25, EH-Q26). Dennoch kommt es zu dem oben beschriebenen Spannungsverhältnis.

Die Einbeziehung der Partner bei Bedarfsanalyse und Zielabstimmung lässt also bisweilen zu wünschen übrig. Dennoch – oder gerade deswegen – stimmten die meisten EH und IF darin überein, dass ihre PO und ihre Tätigkeit für diese geeignet sind, den angestrebten Zielbeitrag für das TZ-Vorhaben zu erfüllen. Mit 10-16 Prozent hielt jedoch eine durchaus relevante Zahl an Fachkräften ihren Einsatz für und die PO an sich für ungeeignet, angestrebte Ziele zu erreichen (EH-Q26, IF-Q23).⁶⁴

Neben diesen offenkundig nicht bedarfsgerecht eingesetzten Fachkräften wurden in den Fallstudien jedoch auch Organisationen identifiziert, die einen klaren Bedarf an Fachkräften formuliert hatten, der nicht gedeckt werden konnte. Dies betrifft vor allem auch Vorhaben, die selbst keine EH oder IF einbanden (z. B. Projekte der FZ⁶⁵ oder in der Not- und Übergangshilfe⁶⁶). Es ist aus fachlichen Gründen nicht nachvollziehbar, warum in einzelnen Bereichen der deutschen EZ auf diese Instrumente bewusst verzichtet wird.

HCD-Bedarfserhebung bei PO von EH und IF

HCD-Bedarfe von Partnern werden oft ebenso nicht systematisch erhoben. Auch hier wurden viele HCD-Leistungen eher angebots- als nachfrageorientiert umgesetzt und häufig (so war in den Fallstudien feststellbar) standen bei der Wahl der Aktivitäten nicht die Bedarfe der PO, sondern Quotenerfüllung oder Mittelabfluss im Vordergrund.

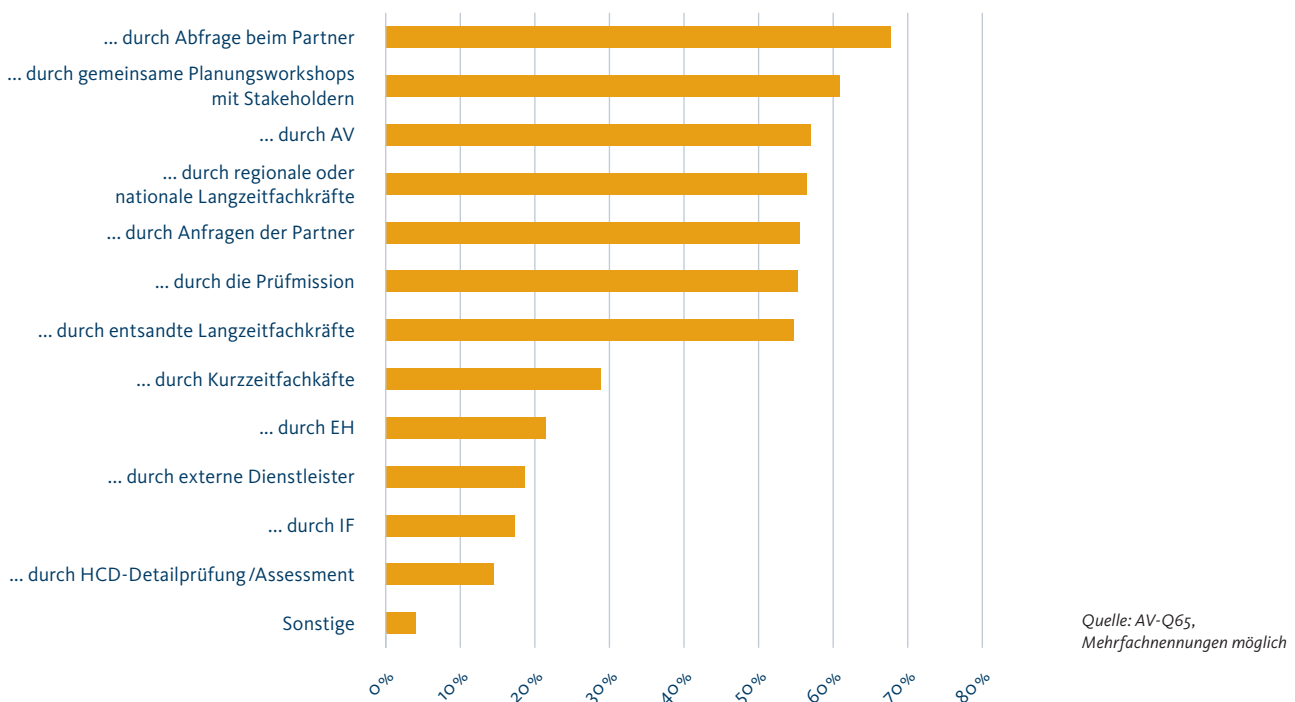
Rund 40 Prozent der EH und 45 Prozent der IF erklärten, dass HCD-Bedarfe ihrer PO nicht angemessen erhoben und in der Planung berücksichtigt worden seien (EH-Q26, IF-Q23).

Zwar wird den Personalinstrumenten seitens der AV eine wichtige Funktion dabei zugesprochen, die Bedarfe und Strukturen der PO besser zu verstehen (AV-Q38–39), in konkrete Maßnahmen mündet dieses Verständnis jedoch seltener: Trotz ihrer Position bei den PO werden EH und IF, wie Abbildung 13 zeigt, nicht intensiv in die Erhebung der HCD-Bedarfe bei den PO einbezogen (AV-Q65). Oder aus anderer Sicht: Nur bei jedem zweiten Vorhaben mit EH und nur bei jedem dritten Vorhaben mit IF werden diese Instrumente zur HCD-Bedarfserhebung genutzt. Auch in der Umsetzung von HCD-Maßnahmen spielen sie kaum eine Rolle. Da HCD-Bedarfe oft erst nach Vorhabensbeginn identifiziert werden können, wären die Fachkräfte wegen ihrer Nähe zu den PO und ihren Zielgruppen jedoch eigentlich sehr gut geeignet, diese Rolle zu übernehmen.

⁶⁴ „Meine Partnerorganisation ist der geeignete Partner, um den vom TZ-Vorhaben angestrebten Zielbeitrag zu leisten“: 16 Prozent EH, 14 Prozent IF. „Mein Einsatz bei meiner Partnerorganisation ist für den angestrebten Zielbeitrag zum TZ-Vorhaben geeignet“: 14 Prozent EH, 10 Prozent IF.

⁶⁵ Dort nur in gemeinsamen FZ/TZ-Vorhaben, wobei der Beitrag von EH und IF zu FZ-Vorhaben sehr geschätzt wird, wie sich in Fallstudien zeigte.

⁶⁶ Wobei dies in ESÜH-Vorhaben oft mit der Schwierigkeit zusammenhängt, kurzfristige Projektzyklen mit langfristiger Personalakquisition und Verträgen zu synchronisieren.

Abbildung 13: Erhebung des HCD Bedarfes in den Vorhaben**HCD-Bedarf im Vorhaben wird erhoben...****Eingliederung in Partnerstrukturen**

Dass die einzelnen Instrumente ihre Stärken für die Partner und die TZ-Vorhaben dann besonders ausspielen können, wenn sie und ihr Beitrag sich sinnvoll in die Strukturen der Partnerorganisationen eingliedern, konnte nicht bestätigt werden. Grundsätzlich scheint die Einbindung der Fachkräfte bei den PO zumindest aus Sicht der AV unproblematisch zu verlaufen – nur 6 Prozent der AV von IF und rund 10 Prozent der AV von EH äußerten hier Zweifel (AV-Q38–39). In den Fallstudien erwähnten eher IF als EH Probleme bei der Eingliederung in die PO, was damit zu erklären ist, dass EH ohnehin flexibel außerhalb der PO stehen, IF jedoch in die Organisation eingebunden werden müssen, durch ihren Status als Ausländer wie auch durch ihre Projekteinbindung aber einen Sonderstatus haben. Inwiefern dieser Sonderstatus nachteilig ist (oder sogar Vorteile bringt), konnte wegen der geringen Fallzahlen nicht bestimmt werden. Es hat sich aber herausgestellt, dass es sehr unterschiedliche Formen der Einbindung von EH gibt, die eine

große Flexibilität schaffen und damit wiederum vorteilhaft für die Instrumentenintegration sein können.

Koordination zwischen Partnern und Vorhaben im Projektverlauf

Die PO scheinen überwiegend, aber bei Weitem nicht vollständig in die Abstimmung über die Umsetzung der Vorhaben nach deren Beginn einbezogen zu werden. Der Grad der Einbeziehung variierte in den einzelnen Vorhaben und beschränkte sich oft auf gelegentliche Planungstreffen oder Workshops.

Wie man angesichts des IF-Profiles erwarten kann, ist die Einbindung der lokalen Arbeitgeber der IF geringer als die der PO der EH: IF und AV gaben nur zu rund zwei Dritteln an, dass ein regelmäßiger Austausch zwischen Arbeitgeber und Vorhaben bestehe. Der Anteil wurde bei den PO der EH deutlich höher eingeschätzt, wobei die EH den Austausch etwas kritischer beurteilten (72 Prozent bestätigten einen regelmäßigen

Austausch) als die AV selbst (88 Prozent). Zudem waren ein Drittel der IF-Arbeitgeber und ein Fünftel der EH-PO nach Angaben der jeweiligen Fachkräfte nicht in das Monitoringsystem der Vorhaben eingebunden. Das zeigt, dass der Ermittlung der tatsächlich durch die Instrumente unterstützten und angestrebten Wirkungen bisweilen kein hoher Wert beigemessen wird (AV-Q38–39, IF-Q25, EH-Q26).

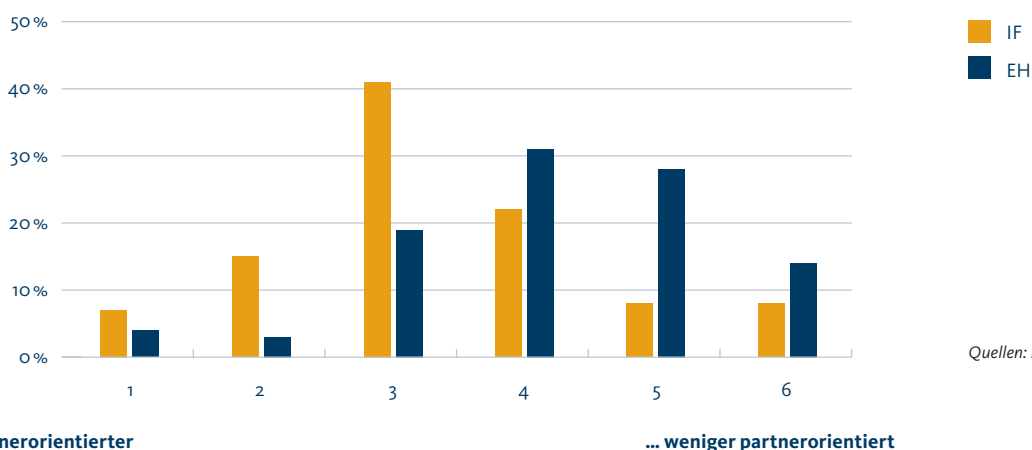
Vielfach dienen die Instrumente aber als Kommunikationsmedium zwischen den PO und den Vorhaben (s. Abschnitt 6.2). Vor allem die EH erfüllen oft eine Brückenfunktion zwischen PO und Vorhaben, was sowohl von den PO als auch von den Vorhaben als Mehrwert beschrieben wurde. Ebenso stellen die IF oftmals den Kontakt zwischen Vorhaben und PO sicher, als originäre Funktion wird es bei den IF aber deutlich seltener beschrieben.

Trotz all der beschriebenen Einschränkungen waren AV und Fachkräfte überwiegend der Meinung, dass die PO von der Integration der bei ihnen platzierten Instrumente in die Vorhaben profitieren würden. Bei den EH sahen AV den Mehrwert für die PO (87 Prozent) ähnlich positiv wie die EH selbst (83 Prozent). Bei den IF waren die AV skeptischer (77 Prozent) als die IF selbst (87 Prozent) (EH-Q26, IF-Q23, AV-Q38–39). Auch die PO-Repräsentanten selbst gaben in den Fallstudien durchweg an, dass ihre Organisationen von der Einbindung in die Vorhaben deutlich profitieren würden.

EH, die bereits vor der Fusion einmal als EH entsandt waren (32 Prozent aller befragten EH), hatten allerdings überwiegend den Eindruck, dass ihre Arbeit nun weniger partnerorientiert sei. Diese Einschätzung ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass EH jetzt auch konkrete Leistungen für das Vorhaben erbringen sollen und ihre Leistungen dementsprechend stärker auf Vorhabensziele fokussiert werden. IF mit Erfahrung vor der Fusion (33 Prozent aller befragten IF) sahen im Schnitt keinen großen Unterschied in der Partnerorientierung vor und nach der Fusion, wie Abbildung 14 zeigt (EH-Q47, IF-Q46).

Abbildung 14: Einschätzungen von erfahrenen IF und EH zur Änderung der Partnerorientierung seit der Fusion

Meine Arbeit ist nach der Fusion...



Quellen: EH-Q47, IF-Q46

... partnerorientierter

... weniger partnerorientiert

Schlussfolgerungen

Auf Planungsebene wird die deutsche TZ durch die Instrumentenintegration vor besondere Herausforderungen gestellt. Einerseits steht für die gemeinsame Planung und Umsetzung von TZ-Vorhaben mit den Partnern ein Instrumentarium zur Verfügung, das verschiedenste Bedarfe auf vielfältige Art und Weise bedienen kann. Andererseits kooperiert die GIZ in integrierten Vorhaben in der Regel in einer komplexen Struktur mit Partnern, denen das Instrumentenportfolio (mit all seinen Ausprägungen, Stärken und Schwächen) kaum geläufig ist. Im Rahmen der Planung müssen daher den Partnern je ausreichend detaillierte Informationen zur Verfügung gestellt werden, um zum einen informierte Entscheidungen und ein hinreichendes Maß an Partnerorientierung zu gewährleisten und zum anderen einen effektiven Planungs- und Umsetzungsprozess zu ermöglichen.

Gegenwärtig sieht die GIZ ihre Rolle vorwiegend darin, vermeintliche Partnerbedarfe in ein geeignetes Instrumentarium zu übersetzen und den Partnern damit Entscheidungen abzunehmen. Das führt jedoch mitunter zu nicht bedarfsorientierten und nicht optimal eingesetzten Instrumenten sowie unklaren Zielabsprachen.

Wegen der vertragsrechtlichen Besonderheiten ist etwa der partnerorientierte Einsatz von EH problematischer als der von IF. Ein partnerorientierter Einsatz von EH setzt nicht nur bei den PO, sondern insbesondere beim Vorhabensmanagement der GIZ ausreichende Kenntnisse der Besonderheiten und Stärken des Instruments voraus, die vor allem darin liegen, den Partner zu Wirkungen zu befähigen und diese nicht selbst für das Vorhaben zu erzeugen. Es besteht mithin die Versuchung, EH unmittelbar zur Erreichung der Programmziele zu verpflichten (was sie in Interessenkonflikte mit ihrer jeweiligen PO bringen kann). Dieser Herausforderung kann mit klaren Zielabsprachen begegnet werden, die jedoch voraussetzen, dass sowohl die PO als auch das Vorhabensmanagement die Spezifika der Personalinstrumente im Rahmen der Umsetzung nachvollzogen haben.

Der partnerorientierte Einsatz der Instrumente erfordert nicht nur eine intensivere Akteursanalyse zur Identifikation geeigneter Partner, sondern auch, wenn die Partner durch EH oder IF unterstützt werden sollen, eine verbesserte

Stellen- bzw. Projektplatzprüfung, die in klaren Zielabsprachen mündet. Zudem bedarf es einer kontinuierlichen Einbeziehung der Partner in den Projektverlauf und das Monitoring- und Evaluationssystem der Vorhaben.

5.6

Flexibilität des Instrumenteneinsatzes

TZ-Vorhaben haben die Möglichkeit, ihre Instrumentenkonzepte sich ändernden Kontextfaktoren anzupassen. Diese Möglichkeiten sind aber durch zahlreiche Faktoren (Quoten, zeitliche oder finanzielle Einschränkungen) begrenzt.

Da Instrumentenkonzepte gemäß der Wirkungslogik der Instrumentenintegration kontextspezifisch geplant und umgesetzt werden und da diese Kontextfaktoren sich ändern können und z. T. nicht beeinflussbar sind, müssen Vorhaben in der Lage sein, auf Kontextänderungen angemessen zu reagieren und ihr Instrumentenkonzept anzupassen, um Effizienz und Effektivität zu erhalten. Daher wurde in dieser Evaluierung untersucht, wie flexibel TZ-Vorhaben im Hinblick auf den eingesetzten Instrumentenmix agieren können.

Das Bewertungskriterium 1.6 hierzu lautet: „Der Instrumentenmix ist flexibel.“

Die zur Bewertung herangezogenen Indikatoren sind:

- Vorhaben haben die Möglichkeit, das Instrumentenkonzept bei Bedarf zu verändern.
- Bei Kontextänderungen wurde das Instrumentarium angepasst.

Ein effizienter und effektiver Instrumenteneinsatz ist von vielen Faktoren abhängig, z. B. Ownership und Kapazitäten der Partner und Zielgruppen vor Ort oder Änderungen des Budgets, aber auch externen Faktoren wie Drittmitteln, Zugang zu Projektstandorten und Sicherheitsrichtlinien.

Diese Kontextfaktoren sind oft nicht beeinflussbar und zudem teilweise hochgradig volatil: So kann es sein, dass wegen externer Einflüsse Projektgebiete aus Sicherheitsgründen nicht mehr besucht werden können (z. B. nach Naturkatastrophen

oder wegen gewaltsamer Konflikte), Partner können die Zusammenarbeit einstellen oder abweichende Ziele verfolgen, zusätzliche finanzielle Erfordernisse oder Budgetkürzungen können auftreten. Auch neu eingegangene Kooperationen mit anderen Gebern oder Projektpartnern können dazu führen, dass andere oder weitere Instrumente eingesetzt werden sollen.

Anpassungen von Instrumentenkonzepten an Kontextänderungen

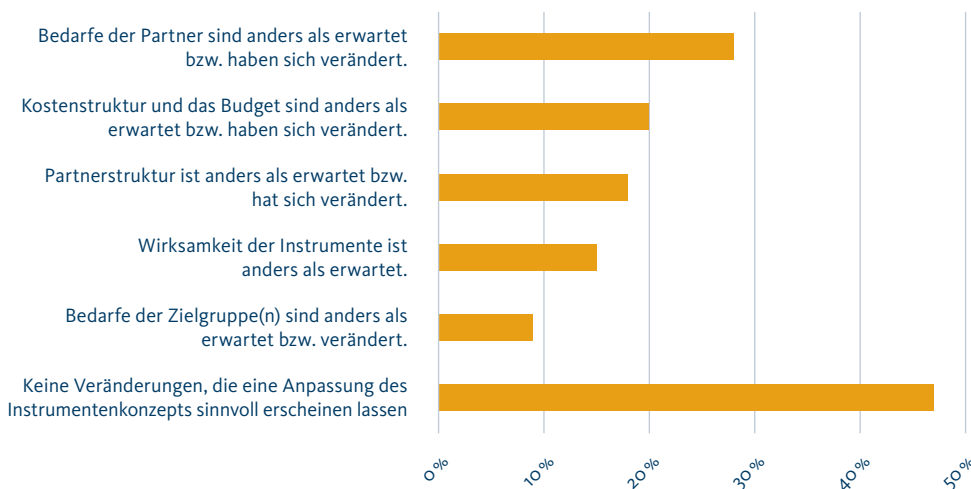
Kontexte ändern sich oder sind anders als erwartet: Gut die Hälfte der Vorhaben von AV, die im Rahmen der Online-Erhebung befragt wurden, war von Änderungen betroffen, die eine Anpassung des Instrumentenkonzepts sinnvoll

erscheinen ließen. Nur zwei Drittel dieser Vorhaben reagierten jedoch auf diese Kontextänderungen.

Abbildung 15 zeigt, welche Arten von Kontextänderungen, die eine Anpassung des Instrumentenkonzepts sinnvoll erscheinen ließen, von den AV am häufigsten genannt wurden. Der am häufigsten genannte Grund war die veränderte oder unerwartete Bedarfslage der Partner (28 Prozent), gefolgt von einer veränderten Kostenstruktur des Vorhabens (20 Prozent) und Veränderungen der Partnerstruktur (18 Prozent). Immerhin 15 Prozent gaben an, Änderungen vorgenommen zu haben, weil sich die Wirksamkeit der Instrumente anders darstellte, als erwartet worden war (Abbildung 15, AV-Q46).

Abbildung 15: Kontextänderungen: Anpassung des Instrumentenkonzepts

Kontextänderungen, die eine Instrumentenanpassung sinnvoll erscheinen lassen



Quelle: AV-Q46, Mehrfachnennungen möglich

Von jenen Vorhaben, bei denen gemäß der Einschätzung der AV eine Anpassung sinnvoll gewesen wäre, wurde in 42 Prozent der Fälle eine Änderung tatsächlich vorgenommen, bei 24 Prozent waren zum Erhebungszeitpunkt Modifikationen geplant. Etwa 38 Prozent der von Kontextänderungen betroffenen AV gaben (z. T. mehrere) Gründe an, warum eine Konzeptänderung trotzdem nicht vorgesehen war. Die am häufigsten genannten Gründe hierfür sind in Abbildung 16 dargestellt. Quoten- bzw. Zielvorgaben waren der häufigste Grund: In 11 Prozent der Vorhaben, in denen eine Änderung sinnvoll gewesen wäre, waren Quotenvorgaben ein Grund, diese nicht vorzunehmen. 10 Prozent der betroffenen AV gaben an, eine Änderung des Instrumentenkonzepts sei zu aufwendig.

Bei gut einem Drittel aller TZ-Vorhaben fand also eine Anpassung des Instrumentenkonzepts statt bzw. war geplant. Dabei macht es keinen Unterschied, ob in einem Vorhaben EH oder IF integriert sind oder nicht.

Änderungen in der Partnerstruktur können bisweilen dazu führen, dass die Kooperation zwischen Vorhaben und PO stark verändert wird, gar nicht erst zustande kommt oder beendet wird (etwa wegen gravierender Umstrukturierungen oder Personalveränderungen beim Partner, z. B. nach Wahlen). Solche Kontextveränderungen haben unmittelbare Folgen für das Instrumentenkonzept, da die vorgesehenen Partner für Personalinstrumente ja nicht mehr zur Verfügung stehen.

Abbildung 16: Warum werden sinnvolle Änderungen des Instrumentenkonzepts nicht umgesetzt?

Konzeptänderungen wegen Kontextänderungen



Quellen: AV-Q4703-4708,
Mehrfachnennungen möglich

Im Rahmen der Fallstudien wurde festgestellt, dass daraus resultierend in zahlreichen Vorhaben EH und IF anders eingesetzt wurden, als dies ursprünglich geplant gewesen war. Gemäß der Darstellung der befragten Akteurinnen und Akteure in den Fallstudien können in den neuen Betätigungsfeldern die Fachkräfte zwar wirksamer tätig werden als auf den nicht zustande gekommenen oder beendeten Projektplätzen; oft war die Zielsetzung des Vorhabens aber nicht primär ausschlaggebend bei der Suche nach einem Alternativeinsatz. Vielfach schien es eher darum zu gehen, die Fachkraft, die nun einmal da war, irgendwie produktiv zu beschäftigen.

Optionen und Schwierigkeiten der Instrumentenkonzeptanpassung

Änderungen an Instrumentenkonzepten sind bisweilen nötig und sinnvoll, in der Praxis aber oft nicht vollumfänglich umsetzbar. Häufig liegt dies an administrativen und finanziellen Beschränkungen.

Als notwendig erachtete Änderungen im Personalkonzept sind recht einfach von den AV zu realisieren, solange Stellen noch unbesetzt sind. Ist eine Fachkraftstelle aber bereits besetzt, gibt es weit weniger Steuerungsmöglichkeiten für das Vorhabensmanagement, wenn Partnerorganisationen wegbrechen oder beispielsweise die Wirkungserwartung nicht erfüllt wird. Dies wird sowohl von den Fachkräften selbst wie auch vom Vorhabensmanagement kritisch betrachtet. In der Planung fehlt es in aller Regel an einer Exit-Strategie für einzelne Fachkräfte, wenn die Stelle nicht so ausgestaltet werden kann wie geplant und wenn keine akzeptable Alternative gefunden wird: Wenn in einem solchen Fall nicht die Fachkraft von sich aus kündigt, wird sie ggf. auch ohne spezifische Wirkungserwartung für Partner oder Programme bis zum Vertragsende weiterbeschäftigt.

Hauptbeschränkung für eine nachträgliche Änderung des Instrumentenkonzepts ist, dass das Budget in der Regel bereits zum Implementierungsbeginn weitgehend verplant ist. Daher sind im Bedarfsfall nicht ohne Weiteres zusätzliche Instrumente einsetzbar.

Umgekehrt gibt es Anzeichen dafür, dass gerade frei verfügbare Mittel verschiedene „Instrumentenfunktionen“ flexibel schaffen könnten, wenn schon kein verändertes Personalkonzept möglich ist. Zu nennen ist hier besonders das ehemalige Instrument der „Einheimischen Fachkraft“, das zu DED-Zeiten regulär zusammen mit EH eingesetzt werden konnte. Im Gegensatz zu den nationalen Fachkräften der GIZ werden diese wie EH in den Partnerorganisationen verwendet (s. Fußnote 27, S. 35).

Funktionen für einheimisches Personal in Kooperation mit anderen Personalinstrumenten sind in vielen Vorhaben noch nachgefragt. Da einheimische Kräfte bei Partnerorganisationen aber nicht als Personalinstrument vorgesehen sind, können sie nur über lokale Zuschüsse zweckgebunden finanziert werden – und sind somit ein Finanzierungs- und kein Personalinstrument. Dies stellt eine flexible Lösung für das fehlende Personalinstrument dar, solange dieses nicht formal als solches eingesetzt werden kann. Ein AMA beschreibt dieses individuell geschaffene Instrumentarium folgendermaßen:

„Über Finanzierungsinstrumente lassen sich viele HCD-Maßnahmen und Personalinstrumente improvisieren, etwa einheimische Fachkräfte: Es gab einen großen Bedarf nach einheimischen Experten, die in Linie arbeiten, die von den Partnern aber nicht bezahlt werden konnten. Für IF waren die Stellen jedoch nicht geeignet. Daher wurden über örtliche Zuschüsse Quasi-EFK finanziert“ (AMA-159).

Die kreative Schaffung solcher lokaler Stellen war in verschiedenen Programmen anzutreffen.

Eine weitere Einschränkung des flexiblen Einsatzes von Personalinstrumenten ist in den festen Vertragslaufzeiten begründet: Nicht nur sind EH- und IF-Stellen in der Regel für mehrere Jahre angelegt, auch Planung und Besetzung nehmen oft viel Zeit in Anspruch, nicht zuletzt wegen der Schwierigkeit, qualifizierte Bewerberinnen bzw. Bewerber zu finden. Wird erst im Verlauf eines Vorhabens der Bedarf an geänderten oder weiteren Fachkraftstellen deutlich, so gehen die Vertragslaufzeiten nachträglich eingesetzter Fachkräfte oft über die ursprünglich geplante Projektlaufzeit hinaus.⁶⁷

Auch wegen der langen Laufzeiten der Fachkraftverträge werden die Vorhaben von den Partnerorganisationen der deutschen TZ oft als unflexibel empfunden; ein spontanes Reagieren auf geänderte Bedürfnisse wird von Partnerseite bisweilen als wünschenswert angesehen: Deutsche Vorhaben werden als sehr komplex und streng reglementiert empfunden, gleichzeitig aber als sehr strukturiert. Planungsprozesse würden entsprechend sehr viel Zeit beanspruchen und Änderungen gemäß Partnerbedarf seien oft nicht möglich. Bei anderen Gebern sei die Kooperation flexibler.

Grundsätzlich gehen die Meinungen über die Flexibilität der TZ-Vorhaben auch unter den AV auseinander: Während einige AV Möglichkeiten zur Nachsteuerung sahen, sie nutzten und damit zufrieden waren, wurden von anderen mehr Optionen für eine größere Flexibilität in der Planung und Umsetzung eingefordert. Neben den beschriebenen Einschränkungen und Schwierigkeiten der flexiblen Planänderungen wurden zusätzlich bürokratische Hürden innerhalb der Vorhabensplanung und des Managements genannt. Diese werden noch dadurch verstärkt, dass die Programme sich mit einer Vielzahl z. T. sehr unterschiedlicher vertraglicher Regularien auseinandersetzen müssen, die sich nicht nur bei entsandten und nationalen Fachkräften unterscheiden, sondern zudem noch bei EH, IF und AMA unterschiedlich sind.

Gleichzeitig werden formale Abläufe für die Änderung der Instrumentenkonzepte im Auftragsverfahren mit dem BMZ von einigen befragten AV als eher unproblematisch empfunden. Änderungen des Instrumentenkonzepts erfordern z. B. nicht zwangsläufig ein Änderungsangebot. Oft reicht eine formlose Mitteilung an das BMZ aus.

Schließlich konnte in mehreren Ländern festgestellt werden, dass in Einzelfällen große Flexibilität möglich wird, wenn es im Interesse der Partner oder der Vorhaben liegt, bestehende Arbeits- und Partnerstrukturen zu erhalten oder qualifizierte Mitarbeitende weiterbeschäftigen zu können. Einzelne Fachkräfte werden dann durchaus über längere Zeiträume mit verschiedenen Vertragsformen beschäftigt, selbst wenn Aufgaben oder Partner unverändert bleiben. So kann man zahlreiche Fachkräfte antreffen, die bereits Verträge als EH, als IF und auch als AMA oder als Consultant gehabt hatten, jedoch stets demselben Programm – und oft beim gleichen Partner – zugearbeitet haben. Dieses Vorgehen wurde in diesen Fällen durchaus plausibel als zweckmäßig für Programme und die Partnerorganisationen beschrieben. Ein Beharren auf Profilschärfe der einzelnen Instrumente hätte hier die Flexibilität zulasten der Zielorientierung/Zielerreichung eingeschränkt.

Erkenntnisse in den Fallstudien bieten also zahlreiche Anhaltspunkte dafür, dass ein flexibler Einsatz von TZ-Instrumenten unter anderem flexible Budgets bzw. Finanzierungsformen erfordert. Vor allem die Nutzung von Finanzierungsmöglichkeiten für TZ-Instrumente aus den Studien- und Fachkräftefonds kann die vielfach wünschenswerte Flexibilität der Finanzierung des Instrumenteneinsatzes prinzipiell erhöhen.

Programme haben unterschiedliche Möglichkeiten, den Instrumenteneinsatz zu finanzieren. Aus BMZ-Mitteln sind dies zunächst die Auftragsmittel, mit denen die formal integrierten Instrumente finanziert werden, sowie die bilateralen und regionalen SFF, aus denen inhaltlich integrierte, flankierende Instrumente finanziert werden (s. Abschnitt 5.1).⁶⁸

⁶⁷ Projekte können erst dann beendet und schlussgerechnet werden, wenn alle Fachkraftstellen ausgelaufen sind. Hinzu kommt die Notwendigkeit, für divergierende Laufzeiten Ausnahmeregelungen zu erwirken oder seitens der GIZ ggf. unternehmerische Risiken zu übernehmen. Zudem muss für die Fachkräfte nach Beendigung des Vorhabens eine neue Betreuung und Steuerung durch eine andere GIZ-Einheit organisiert werden. Daher haben das Vorhabens- oder das Landesmanagement oft kein Interesse daran, Fachkraftstellen über die eigentliche Projektlaufzeit hinaus zu besetzen – und das, obwohl ein sequenzieller Einsatz von Instrumenten durchaus zweckmäßig sein kann (wenn z. B. eine Fachkraft nach Projektende noch vor Ort bleibt und das Phasing-out des Vorhabens unterstützt, was einen zusätzlichen Mehrwert im Rahmen der Integration schaffen könnte).

⁶⁸ Bilaterale SFF waren ursprünglich dafür vorgesehen, kleinere Maßnahmen, insbesondere zur Vorbereitung und Betreuung von TZ-Vorhaben, zu finanzieren. Zu solchen Maßnahmen gehören unter anderem Studien, Gutachten, kleinere Materiallieferungen und Werkleistungen. Nach der Fusion wurden SFF jedoch auch eingesetzt, um die ehemals im Zuwendungsverfahren finanzierten Fachkräfte weiter zu finanzieren und den flankierenden Instrumenteneinsatz zu ermöglichen. Für Fachkraftgehälter im Rahmen regulärer TZ-Vorhaben waren die Fonds ursprünglich aber nicht vorgesehen.

Formal integrierte Instrumente lassen sich in der Regel nur im Rahmen der Angebotserstellung oder von Änderungsangeboten planen. Zusätzliche Instrumente benötigen meist zusätzliche Mittel und lassen sich entsprechend nachträglich oft nur aus SFF-Mitteln ermöglichen. Dennoch sind auch SFF-Finanzierungen von Fachkräften häufig schon in der Planungsphase vorgesehen.

Der Hauptunterschied der beiden Integrationsarten liegt definitionsgemäß vor allem in der Mittelherkunft. Beide Instrumente – formal wie inhaltlich integrierte – sollen in das Zielsystem integriert sein und Zielbeiträge zum Vorhaben leisten. Allerdings können inhaltlich integrierte Instrumente ggf. auch einen Beitrag auf Impact-Ebene leisten, also nicht zwangsläufig zum TZ-Modulziel, sondern zu den übergeordneten Zielen der deutschen EZ im Partnerland. Dennoch variieren die Wahrnehmung der und die Erwartungshaltung an die Instrumente bei unterschiedlicher Integrationsart z. T. stark.

Diese Wahrnehmung, dass ein formal integriertes Instrument enger an ein Vorhaben gebunden sei und intensiver mit diesem interagiere als ein flankierendes, ist weitverbreitet und konnte in den Fallstudien auf unterschiedliche Ursachen zurückgeführt werden:

1. Die EH und die IF, die zum Zeitpunkt der Fusion bereits für den DED bzw. durch die GIZ/das CIM vermittelt im Einsatz waren, wurden zu einem großen Teil nachträglich an bestehende Programme angebunden bzw. in diese inhaltlich integriert. Daher war nach der Fusion zunächst ein Großteil der Finanzierung der Instrumente durch den SFF sichergestellt worden. Die Erfahrung, dass in vielen Fällen Instrumente nachträglich integriert wurden, ohne dass es ein gemeinsames Zielsystem gegeben hätte, verstärkte ggf. die Wahrnehmung der AV oder der WZ-R, flankierende Integration sei eine geringwertigere oder weniger intensive Integration als die formale.
2. Bei zahlreichen AV herrschte der Anspruch vor, aus dem Programmbudget finanzierte Fachkräfte enger steuern zu wollen als aus anderen Quellen finanzierte Fachkräfte.

Auch die Wirkungserwartung an die Instrumente war aufseiten des Managements oft deutlich höher, wenn über die eingesetzten Mittel selbst verfügt werden konnte bzw. Rechenschaft abgelegt werden musste. Daraus wurde im Umkehrschluss oft abgeleitet: Wenn ein Instrument wirksam für ein Vorhaben sein soll, müsse es formal integriert eingesetzt werden.

Im Anschluss an die Fusion wurde in verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich mit dem SFF verfahren und die Wahrnehmung der Möglichkeiten, die dieser Fonds bietet, variierte entsprechend stark. Während in manchen Ländern SFF-Finanzierungen seitens des BMZ kategorisch abgelehnt wurden, kam in anderen Ländern, wie Ägypten, für fast alle TZ-Instrumente eine SFF-Finanzierung zum Tragen. Hier mangelte es an klaren, handlungsleitenden Richtlinien im BMZ. Viele AV gingen auch zum Erhebungszeitpunkt der Evaluierung noch davon aus, dass eine Finanzierung neuer Instrumente aus dem SFF nicht mehr (oder nur noch im Gestaltungsspielraum) möglich sei. In anderen Ländern verhält es sich genau umgekehrt: Zum Teil liegen Absprachen mit dem BMZ vor, dass alle Fachkräfte aus dem SFF zu finanzieren seien. Im Herbst 2014 wurde zahlreichen Interviewten zufolge die Nutzung des SFF für Personalinstrumente vom BMZ wieder gelockert. Seither ist er in begründeten Fällen überall nutzbar.

Da die Finanzierung der Personalinstrumente einen großen Kostenfaktor darstellt, wird eine Finanzierung von EH und IF aus dem SFF seitens der AV geschätzt, um den Projektetat zu entlasten. Gut 43 Prozent der AV gaben entsprechend an, dass es aus finanziellen Gründen gewollt gewesen sei, die Instrumente nicht aus dem Auftrag zu finanzieren (AV-Q26). Auch in den Fallstudien werden die engen Programmbudgets vielfach als Argument angeführt, den SFF zu nutzen oder ihn zumindest nutzen zu wollen.

Nur wenige AV, mit denen während der Fallstudien gesprochen wurde, sahen die Finanzierung aus dem SFF auch kritisch: Werden etwa IF aus dem SFF finanziert, verfügt das Vorhabens-

management über keinerlei Informationen über die Höhe der Mittel für dieses Instrument, was gerade im Hinblick auf Transparenz den Partnern gegenüber als negativ empfunden wurde. Gleichzeitig begrüßten manche AV durchaus den Umstand, dass SFF-finanzierte Instrumente nicht im Projektbudget aufgeführt werden und so der quotenbedingte Instrumenteneinsatz bei der Abstimmung des PV nicht vor den Partnern gerechtfertigt werden muss.

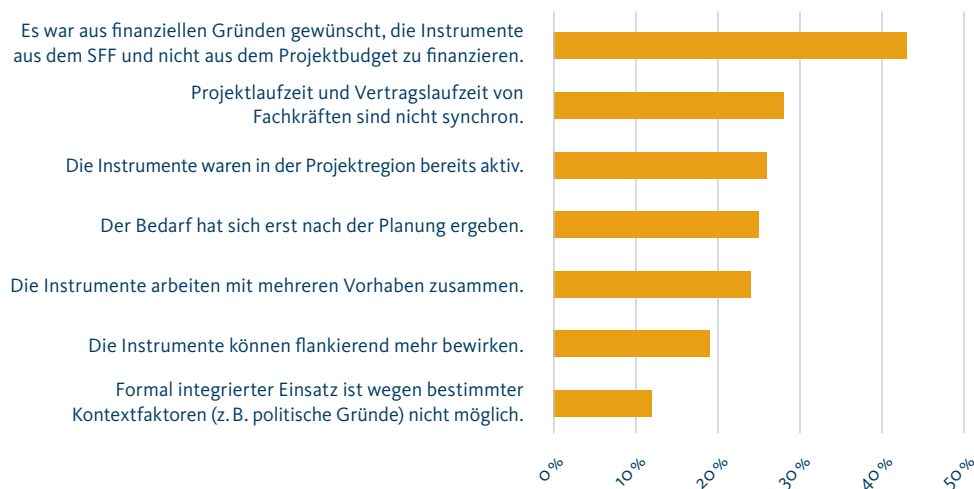
Weitere Begründungen für die Finanzierung aus dem SFF zeigen direkt den Nutzen des Fonds für den flexiblen Einsatz der Instrumente: So ermöglicht der SFF den Einsatz von Personalinstrumenten, wenn Projekt- und Vertragslaufzeit nicht synchron sind (28 Prozent), bereits aktive IF oder EH

nachträglich inhaltlich in ein Vorhaben integriert werden (26 Prozent) oder der Bedarf sich erst nach der Planung ergeben hat (25 Prozent). Immerhin ein Viertel aller befragten AV gab somit an, dass in ihrem Vorhaben bei Vorliegen eines oder mehrerer der oben genannten Gründe der Instrumenteneinsatz durch den SFF flexibler erfolgen könne (AV-Q26, Abbildung 17).

Bemerkenswert ist, dass immerhin jede bzw. jeder fünfte AV, die bzw. der diese Frage beantwortet hat, der Meinung war, Instrumente könnten flankierend mehr bewirken. Auch in den Fallstudien erklärten viele Interviewte, die Art der Integration habe einen Einfluss auf die Wirksamkeit des Instruments, und zwar in beide Richtungen: Wegen der mutmaßlich geringeren

Abbildung 17: Warum werden Instrumente aus dem SFF finanziert?

Begründungen für SFF-Finanzierung



Quelle: AV-Q26,
Mehrfachantworten möglich

Integrationsstiefe und der daraus resultierenden größeren Freiheit werden flankierende Instrumente bisweilen als wirksamer beschrieben, gleichzeitig von anderen aber auch als weniger wirksam, da flankierende Instrumente häufig mit geringer Zielorientierung und weniger Erwartungshaltung eingesetzt werden würden (s. auch Abschnitte 5.6 und 6.4).

Zudem ist es den Projektplanenden oft nur mit dem SFF möglich, innovative Einsatzkonzepte für TZ-Instrumente umzusetzen, wie etwa das Flankieren mehrerer Vorhaben oder der sequenzielle Einsatz von Instrumenten über das Ende des Vorhabens hinaus (s. Fußnote 67, S. 81). Auch Aussagen in den Fallstudien zeigen deutlich, dass die Finanzierung innovativer, experimenteller Einsatzformen oder die Unterstützung nicht etablierter Partner eher mit SFF-Mitteln umgesetzt wird, während Auftragsmittel strenger zielorientiert in klassischen und bewährten Einsatzformen eingesetzt werden. Auch AV ohne Instrumentenerfahrung wären ggf. eher bereit, EH und IF einzusetzen, wenn diese aus dem SFF und nicht aus dem „eigenen“ Programmbudget finanziert werden könnten. Insofern könnte der SFF auch dazu dienen, instrumentenunerfahrene AV an die Instrumente heranzuführen.

Studien- und Fachkräftefonds schaffen also für Programme prinzipiell Flexibilisierungsvorteile, die erhalten werden sollten. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Instrument SFF nicht für den flexiblen Einsatz von Langzeitexperten geschaffen wurde und eine derartige regelmäßige Nutzung seinem Charakter widerspricht. Zu bedenken ist zudem, dass bei einer stärkeren Verwendung für langfristige Personaleinsätze bilaterale SFF im Rahmen von Regierungsverhandlungen erheblich aufgestockt werden müssten und die Inanspruchnahme einer Abstimmung mit dem Partnerland bedarf. Die Einrichtung von mehr und größeren regionalen SFF könnte hier ein Ausweg sein.

Im Übrigen sieht das BMZ einen geringeren Bedarf an Flexibilisierung von Personaleinsätzen, als die GIZ dies tut. Aus Sicht des Ministeriums dürfte ein solcher Bedarf nachträglich (d. h. nach Auftragserteilung) einzurichtender Stellen vorwiegend

bei Neuvorhaben auftreten. Dabei werden unter Neuvorhaben solche Projekte und Programme verstanden, die erstmalig in einem neu vereinbarten Kooperationssektor durchgeführt werden. Nach einigen Jahren, d. h. bei Folgemaßnahmen und/oder weiteren Programmen, sollten Strukturen und Akteure in einem Sektor soweit bekannt sein, dass entsprechend zuverlässig geplant werden kann und im Verlauf auftretende Personalbedarfe, die dann über SFF finanziert werden können, die Ausnahme sein sollten.

Schlussfolgerungen

Gerade in den meistens volatilen Kontexten von Entwicklungsvorhaben sind Flexibilität im Instrumentendesign und die Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen wichtige Voraussetzungen dafür, dass EZ-Programme wirksam sind. Dies gilt insbesondere auch für beratungsintensive TZ-Programme, die flexibel auf veränderte Umfeldbedingungen und politische Konjunkturen reagieren müssen. Grundsätzlich sind die TZ-Vorhaben nach der Instrumentenintegration dazu in der Lage, auf Kontextänderungen angemessen zu reagieren – und sie tun das in der Regel auch, wenn sie nicht durch Quoten, finanzielle bzw. zeitliche Faktoren in ihrer Flexibilität eingeschränkt werden.

Mit Blick auf die zur Verfügung stehenden Personalinstrumente kann man natürlich auch innerhalb eines TZ-Programms nicht uneingeschränkt flexibel über Personal verfügen – Stellenbesetzung ist ein z. T. sehr zeitaufwendiger Prozess und Fachkräfte, die erst einmal im Einsatz sind, erzeugen selbst dann weitere Kosten, wenn die Wirkungserwartung sich aufgrund von Kontextveränderungen nicht erfüllt. Eine flexible Neudefinition der Stelle scheint hier oft die sinnvollste Möglichkeit, doch sollte auch in diesen Fällen die Ziel- und Bedarfsorientierung handlungsleitend sein.

In besonders volatilen Kontexten könnten innovative Programmkonzepte, etwa im Rahmen von Regionalvorhaben, zum Einsatz kommen, innerhalb deren Partnerstruktur Fachkräfte ohne Weiteres versetzt werden könnten, wenn z. B. einzelne Partner wegfallen.

Vor diesem Hintergrund schaffen SFF prinzipiell Flexibilisierungsvorteile für Programme, die erhalten werden sollten. Allerdings sollte die Inanspruchnahme in Hinsicht auf die Nutzung für Langzeitfachkräfte klar geregelt werden. Die Möglichkeit, weitere Finanzierungsquellen für Instrumente zu erschließen, fördert den flexiblen Instrumenteneinsatz bzw. sinnvolle, kreative und innovative Einsatzmöglichkeiten, die bei Weitem noch nicht voll ausgeschöpft sind.

Es zeigt sich jedoch, dass die Erwartung, die seitens des Vorhabensmanagements an ein integriertes Personalinstrument gestellt wird, in hohem Maße davon abhängt, aus welcher Quelle das Instrument bezahlt wird: Aus Programmmitteln, d. h. im Auftragsverfahren budgetierte Instrumente unterliegen, so die Befunde, einer größeren Wirkungserwartung für ein Vorhaben als solche Instrumente, die „nur“ inhaltlich flankierend aus einem SFF finanziert werden. Das mag individuell nachvollziehbar sein, sollte jedoch nicht dazu führen, dass aus anderen als aus Programmmitteln finanzierte Instrumente weniger wirkungsorientiert eingesetzt werden. Um das zu vermeiden, sollte sichergestellt sein, dass der Wirkungsbeitrag auch für flankierende Instrumente stets jeweils klar definiert wird.

5.7 Steuerung und Koordination des Instrumenteneinsatzes

Eine allgemeine Steigerung der Koordinationseffizienz bei internen Prozessen war ein Unterziel der TZ-Reform (UZ 7; BMZ, 2011a), das unter anderem durch die Bündelung des Managements der Instrumente mittels Einführung eines einheitlichen Auftragsverfahrens umgesetzt werden sollte: also nicht nur eine integrierte fachliche und organisatorische Generierung, Konzipierung und Planung, sondern auch die Durchführung der Angebote (M 13; BMZ, 2011a). Daher wurde für die Evaluierung untersucht, ob im Rahmen der Durchführung von TZ-Vorhaben durch geeignete Koordination ein effektives und effizientes Zusammenwirken der TZ-Instrumente erreicht wird.

Das Bewertungskriterium 1.7 lautet: „Der Instrumentenmix ist koordiniert.“

Die Indikatoren, die zur Bewertung überprüft wurden, waren:

- Fachkräfte und Vorhabensmanagement sind auf den integrierten Einsatz im Instrumentenmix bedarfsgerecht vorbereitet.
- Eine strukturierte Kooperation und Koordination der TZ-Instrumente ist sichergestellt (incl. Steuerung der Fachkräfte).
- Alle Personalinstrumente sind in das Programmteam eingebunden (incl. kein Instrument wird als isoliert oder unkoordiniert beschrieben).

Das koordinierte Zusammenwirken der TZ-Instrumente in den Vorhaben ist noch ausbaufähig. Koordiniert zusammenwirkende Instrumente schaffen zwar einen Mehrwert gegenüber allein stehenden oder parallel wirkenden Instrumenten. Die Organisation des Austauschs zwischen den Fachkräften und die koordinierte Steuerung derselben erweisen sich unter anderem wegen der spezifischen Instrumentenprofile aber oft als umständlich und komplex, wodurch eine effiziente und flexible Koordination eingeschränkt wird.

Es zeigte sich im Verlauf der Fallstudien, dass eine effiziente Koordination bei der Vorbereitung der Fachkräfte auf ein instrumentenspezifisches und koordiniertes Wirken beginnt. Daher wurde im Rahmen der Evaluierung erstens untersucht, inwiefern Fachkräfte und Vorhabensmanagement auf den integrierten Einsatz im Instrumentenmix vorbereitet sind. Zweitens wurde bewertet, ob die Instrumente in einem regelmäßigen, koordinierten Austausch untereinander und mit dem übergeordneten Vorhaben stehen oder ob Instrumente isoliert oder unkoordiniert wirken. Drittens wurde geprüft, ob eine strukturierte Kooperation und Koordination der TZ-Instrumente stattfindet und inwiefern die Instrumente im Sinne einer solchen Instrumentenkoordination gesteuert werden.

Im Folgenden werden diese Ergebnisse im Einzelnen dargestellt.

Vorbereitung der Fachkräfte

Die Vorbereitung auf die Strukturen und Prozesse innerhalb der GIZ wie auch auf administrative und arbeitsvertragliche Besonderheiten ihrer instrumentenspezifischen Rolle innerhalb der Vorhaben wird von vielen Fachkräften als nicht ausreichend empfunden. Das hemmt die Fachkräfte – vor allem die EH – im Einzelfall, ihrer individuellen Rolle im Vorhaben gerecht zu werden.

Alle Personalinstrumente haben formal sehr spezifische Profile, die den Fachkräften im Einstellungsverfahren oder der Vorbereitung oft nicht deutlich werden. So war vielen der interviewten EH nach eigenen Angaben bis nach ihrer Ausreise nicht klar, dass sie keinen Mitarbeiterstatus bei der GIZ haben oder dass sie in ein größeres Vorhaben integriert sein würden. Auch vielen IF war oft nicht bewusst, dass sie mit ihrer Stelle in ein Vorhaben integriert sein würden und (mit ihrem Arbeitgeber) Wirkungsindikatoren des Vorhabens erfüllen sollen. Trotz dezidierter Profile und aufwendiger Instrumentenkonzepte wird dem Status bestimmter Instrumente in den Auswahlverfahren und der Vorbereitung für Projektpersonal offenbar keine hinreichende Relevanz zugeschrieben.

Dieser Befund deckt sich auch mit den Ergebnissen der Online-Befragung. Nur gut die Hälfte der befragten EH (55 Prozent) und IF (52 Prozent) fühlte sich ausreichend über Strukturen und Prozesse innerhalb der GIZ informiert, wohingegen es rund 40 Prozent der EH und der IF an Informationen zu administrativen und rechtlichen Rahmenbedingungen mangelte (z. B. Versicherungen, Steuern und Versorgungspauschalen). Da innerhalb der GIZ mit IF-, EH- und AMA-Verträgen zahlreiche unterschiedliche Bedingungen für die einzelnen Fachkräfte herrschen, ist eine gezielte Information aber unabdingbar. 40 Prozent der EH und immerhin 30 Prozent der IF fühlten sich auf ihre (vertragliche) Rolle innerhalb der GIZ schlecht vorbereitet. Durch die klare arbeitsrechtliche Verankerung bei den lokalen Arbeitgebern besteht bei Letzteren offensichtlich ein geringeres Informationsdefizit (EH-Q4204, 4206–4207, IF-Q4104, 4106–4107).

Instrumentenkompetenz – also spezifisches Wissen zu den individuellen Besonderheiten, den Einsatzmöglichkeiten, den Stärken und Schwächen der einzelnen TZ-Instrumente – benötigen jedoch nicht nur die Fachkräfte selbst. Auch und gerade auf der Koordinations- und Managementebene der AV sind nach wie vor große Wissensdefizite zu Arbeitsweisen und Steuerungsmöglichkeiten der einzelnen Personalinstrumente feststellbar, was tendenziell zu einem fehlgeleiteten und damit ineffektiven oder nicht profulgerechten Einsatz führt (s. Abschnitt 5.4).

Im Gegensatz dazu zeichnen sich vor allem solche AV aus, die über eine umfassende Erfahrung im Umgang mit bestimmten Instrumenten verfügen, insbesondere wenn sie etwa selbst einmal als EH oder IF entsandt bzw. vermittelt gewesen waren. Bei AV oder verantwortlichen Fachkraft-Koordinatorinnen und -Koordinatoren ohne diese Vorerfahrung wurde die gezielte Schulung oftmals als notwendig und hilfreich bezeichnet. Dabei geht es nicht nur um das angebotene Fortbildungselement zu „Führung von EH“: Koordinationsprobleme können nicht dadurch behoben werden, dass EH nur adäquat geführt werden. Die effiziente, zielorientierte und profulgerechte Planung, Koordination und Steuerung erfordert solide und umfassende Kenntnisse der Profile und Stärken aller Instrumente.

Einbindung der Fachkräfte ins Programmteam

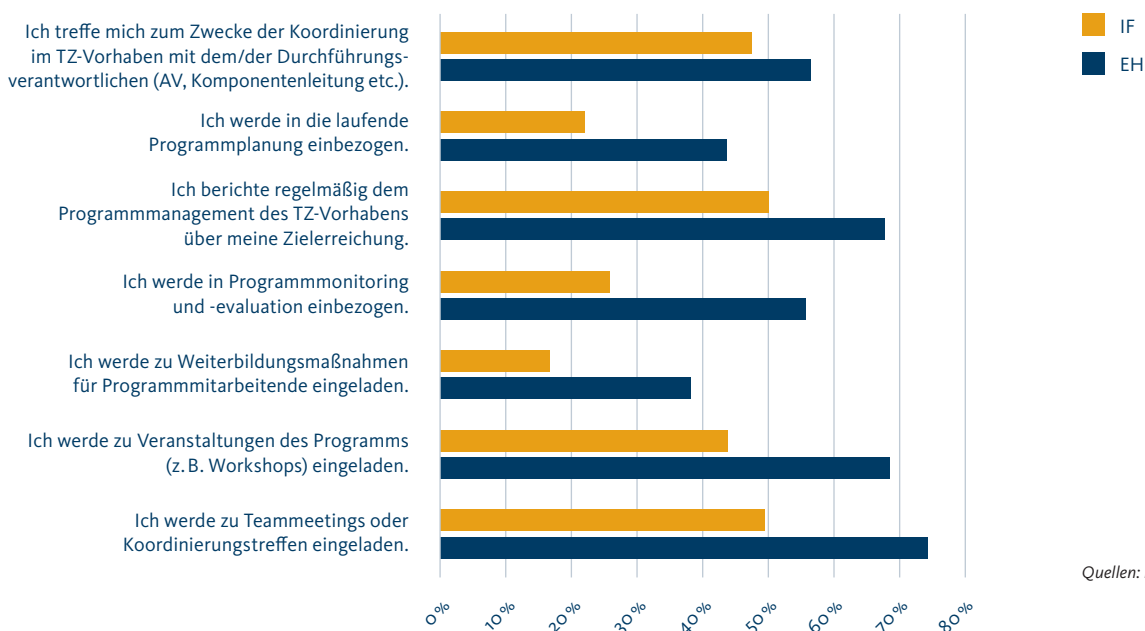
23 Prozent der integrierten EH arbeiteten inhaltlich eher isoliert vom Rest des TZ-Vorhabens (gemäß Selbsteinschätzung in den Online-Befragungen). Ob bei einer formalen Integration (22 Prozent stimmten zu, isoliert zu sein) oder einer inhaltlichen Integration (25 Prozent stimmten zu, isoliert zu sein), macht keinen großen Unterschied in der Wahrnehmung der EH aus. Von den IF gaben sogar 38 Prozent an, inhaltlich eher isoliert zu arbeiten (34 Prozent der formal integrierten, aber 42 Prozent der inhaltlich integrierten). Hier gaben die formal integrierten IF also deutlich seltener an, isoliert zu arbeiten (EH-Q2907, IF-Q2606).

Ein koordiniertes Zusammenwirken mit anderen Fachkräften und Instrumenten kann dennoch nicht ausgeschlossen werden: In mehr als der Hälfte dieser Fälle findet nach Aussage der befragten Fachkräfte trotzdem ein regelmäßiger Austausch zwischen Vorhaben und PO statt (EH-Q2810, IF-Q2510). Auch werden die laut Selbsteinschätzung isoliert arbeitenden Fachkräfte durchaus in die Programteams eingebunden. Sie nehmen an Meetings, Monitoring-Maßnahmen oder Planungen teil (wenn auch geringfügig weniger als solche EH und IF, die sich nicht als isoliert arbeitend beschrieben). Es gab jedoch vereinzelt Fachkräfte, die erklärten, nahezu keinerlei Kontakt in das Vorhaben zu haben, in das sie zum Erhebungszeitpunkt integriert waren.

Abbildung 18 zeigt die Ergebnisse der Online-Befragung von EH und IF zu ihrer Einbindung in TZ-Vorhaben. Integrierte EH sind erwartungsgemäß deutlich intensiver und in mehr Elementen des Austauschs und der Entwicklung der Vorhaben einbezogen als integrierte IF. Deren recht große organisatorische „Distanz“ zu einem Vorhaben ist jedoch so gewollt und formal vorgegeben (s. Abschnitt 4.2). Entsprechend bedarf z. B. die Teilnahme von IF an Veranstaltungen eines TZ-Vorhabens während der Dienstzeit der Absprache zwischen Vorhaben und lokalem Arbeitgeber, denn Weisungs- und Zugriffsrechte auf IF bestehen vonseiten eines Vorhabens nicht.

Abbildung 18: Regelmäßige Beteiligung am TZ-Vorhaben von EH und IF

Beteiligung am TZ-Vorhaben



Steuerung der Fachkräfte

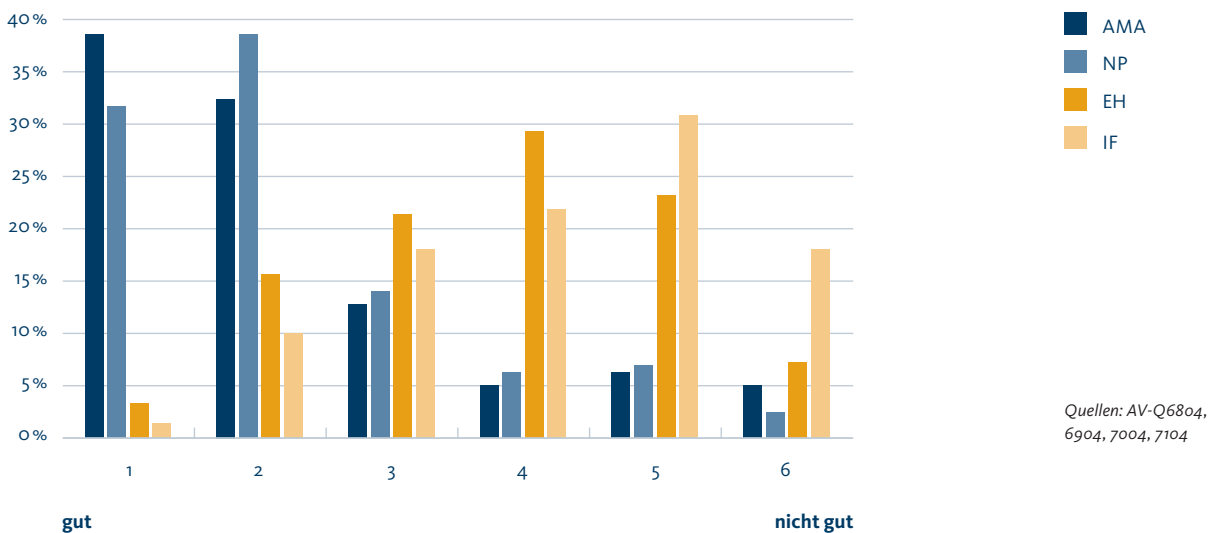
Die Steuerung der Fachkräfte in Vorhaben ist ein sehr kontroverses Thema: Durch unklare Strukturen und konträre oder unklare individuelle und institutionelle Interessen kommt es zu Problemen, die den effizienten Instrumenteneinsatz einschränken. Sowohl den Fachkräften selbst als auch den AV scheint vielfach noch sehr unklar zu sein, wie die integrierten Instrumente konkret gesteuert werden können und sollen.

Aufseiten der AV gibt es ein ausgeprägtes Interesse, die Tätigkeiten der im Vorhaben integrierten Fachkräfte konkret steuern zu können. Die tatsächlichen Steuerungsmöglichkeiten für die einzelnen Instrumente sind dabei allerdings sehr unterschiedlich.

Den AMA und dem nationalen Personal gegenüber sind die AV direkt weisungsbefugt. Auch den EH gegenüber agieren sie als disziplinarische Vorgesetzte. Durch die externe Funktion bei den Partnerorganisationen ist die Wahrnehmung konkreter Führung durch Delegation und Anweisungen aber mitunter konfliktbehaftet, da EH ggf. in einen Konflikt zwischen den Interessen und Anforderungen ihrer PO und jenen ihres TZ-Vorhabens geraten können (s. Abschnitt 5.5). Gegenüber den IF ist der AV weder disziplinarisch noch fachlich vorgesetzt – IF sind vollständig in die Hierarchie ihrer lokalen Arbeitgeber eingebunden (abgesehen von einzelnen sicherheitsrelevanten Aspekten, bei denen die GIZ klare Anweisungen aussprechen kann). Kurz: EH können nur schwer und IF dürfen formal gar nicht gesteuert werden.

Abbildung 19: Einschätzung der AV zur Steuerbarkeit von Fachkräften

... lassen sich gut / nicht gut steuern.



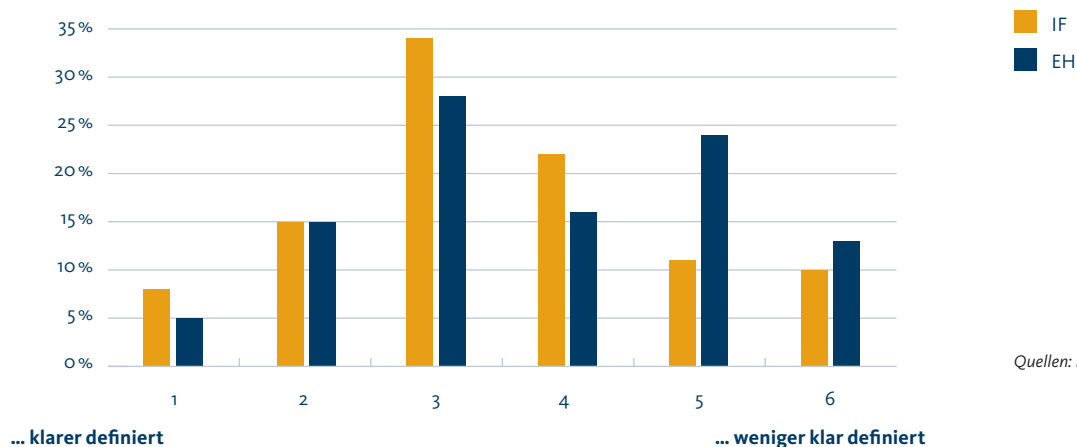
Da die von IF und EH unterstützten Wirkungen der Vorhaben faktisch Wirkungen sind, zu denen sich die Arbeitgeber oder die PO verpflichtet haben, müsste eine Steuerung dieser Wirkungsbeiträge zudem direkt bei den Partnern ansetzen. Faktisch aber sind es eben IF und eher noch EH, die als Teil des Vorhabens wahrgenommen und Teil des Vorhabensteams werden oder – so auch eine Hypothese dieser Evaluierung – sein sollten, um effektiv und effizient arbeiten zu können. Die AV halten entsprechend auch EH und – mehr noch – IF für deutlich schlechter führbar als andere Fachkräfte, wie Abbildung 19 zeigt. Dies wurde in den Fallstudien sehr häufig als problematisch thematisiert.

Auch den Fachkräften selbst ist oft nicht klar, welche Anforderungen von wem an sie gestellt werden und werden dürfen. Berichtspflichten oder die Einbindung in Monitoringsysteme sind höchst individuell – und oft überhaupt nicht – geregelt.

Für gut 40 Prozent der IF ist nach eigener Einschätzung die Klarheit ihrer Rollendefinition (Arbeitsauftrag, Weisungsbefugnisse, Verpflichtungen gegenüber der GIZ) durch die Fusion geringer geworden. Von den EH gab sogar über die Hälfte der Befragten an, dass ihre Rollendefinition durch das beschriebene Spannungsverhältnis zwischen ihrer Rolle bei der PO und ihrer Einbindung in TZ-Vorhaben seit der Fusion weniger klar sei als vor der Fusion, wie Abbildung 20 zu entnehmen ist.

Abbildung 20: Weisungsbefugnisse und Verpflichtungen gegenüber Partnern und GIZ von EH und IF

Meine Arbeit ist nach der Fusion...



Die Fallstudien lassen keinen Zweifel daran aufkommen, dass neben Steuerungsproblemen auch der Koordinationsaufwand durch die Integration der Instrumente zugenommen hat. Der individuelle Aufwand in den einzelnen Vorhaben ist aber offensichtlich weder überall noch übermäßig gestiegen: In der Online-Befragung bestätigten zwar 43 Prozent der AV den gewachsenen Aufwand, 36 Prozent hingegen stimmten dieser Aussage eher nicht zu. Und eine klare Mehrheit der AV hielt den Koordinationsaufwand durch die Integration für eher angemessen, wobei immerhin 24 Prozent der Befragten keine Bewertung abgeben mochten (AV-Q6104–6105).

Dennoch gaben 39 Prozent der AV an, der Koordinationsaufwand für die eingesetzten EH mindere die Effektivität des Instrumenteneinsatzes. Bezogen auf IF sahen das nur 25 Prozent der AV so. Die grundsätzliche Gestaltungsfähigkeit des Vorhabensmanagements sahen hingegen nur wenige AV durch die Instrumente eingeschränkt (17 Prozent der AV von EH und 8 Prozent der AV von IF) (AV-Q5004–5005, 5104–5105).

Da EH in der Regel enger an Vorhaben angebunden sind als IF, wird der Koordinationsaufwand für EH auch höher eingeschätzt. Vor der Fusion wurden EH in Fachgruppen von Koordinatorinnen bzw. Koordinatoren unterstützt. Außerdem gab es in der Regel ein DED-Landesbüro mit eigener Verwaltung. Diese Strukturen sind im Rahmen der Fusion weggefallen und müssen nun von den GIZ-Landesbüros bzw. in erster Linie den Vorhaben selbst übernommen werden.

Der administrative Aufwand für die Vorhaben wird noch einmal dadurch vergrößert, dass für IF, EH und AMA z.T. sehr unterschiedliche Bedingungen oder Richtlinien gelten (z. B. in Bezug auf Dienstwagen, Versorgungsfahrten, Reisekosten, Versicherungen, Zuschüsse zu Mieten oder Schulgeld)⁶⁹. Unterschiedliche Richtlinien und Prozesse (obwohl diese seit der Fusion bereits in vielen Aspekten reduziert und harmonisiert wurden) führen nicht nur zu zusätzlichem administrativem Aufwand, sondern zudem zu Deprivationsempfindungen derjenigen, die sich schlechter behandelt fühlen als andere Fachkräfte.

Schlussfolgerungen

Aufgrund der Vielfalt der TZ-Personalinstrumente und der sehr unterschiedlichen Profile kann es kein universelles Steuerungs- und Koordinierungskonzept für alle Instrumente geben. Die TZ-Vorhaben stehen vor der Herausforderung, heterogene Teams zu organisieren, was auch AV vor neue Herausforderungen stellt und neue Kompetenzen erfordert. Diese Vielfalt wird innerhalb der Vorhaben aber bei Weitem noch nicht immer transparent erlebt und gelebt: Auch hierfür ist der wesentliche Grund eine noch unzureichende Instrumentenkompetenz, also die Fähigkeit einzuschätzen, wie und in welcher Intensität welches Instrument Beiträge für ein TZ-Vorhaben liefern kann und soll und welcher Einfluss darauf genommen werden kann.

Insofern müssen die Organisationsstrukturen (vor Ort) stärker darauf ausgerichtet werden, den berechtigten Steuerungs- und Informationsbedarfen des Vorhabensmanagements gerecht zu werden und zugleich die in den Profilen der Fachkräfte angelegten Rollen und Funktionen zu berücksichtigen. Eine umfassende Weisungsbefugnis ist jedoch mit den spezifischen Instrumentenprofilen für EH nur schwer und für IF gar nicht vereinbar. Auch unter dem Gesichtspunkt von Koordination erweisen sich eine präzise Planung und klare Vereinbarungen mit den Partnern als unabdingbar. Zudem ist die intensive Einbindung der Partnerorganisationen in die Steuerung der Instrumente – und damit letztlich des Vorhabens – nötig.

Die Vielfalt der Instrumente führt derzeit noch zu einer administrativen Vielfalt, die in den Programmen zusätzlichen Aufwand schafft und durch die Integration unter einem Dach Ungleichbehandlungen offensichtlich und transparent macht. Verschiedene Instrumente können aber nur dann effektiv und effizient zusammenwirken, wenn auch die Motivation der Mitarbeitenden und ein produktives Arbeitsklima nicht durch (gefühlte) Benachteiligung gemindert werden.

⁶⁹ Allein für die Mitteilung an die Verwaltung, dass ein Boarding-Pass für die Reisekostenabrechnung verloren gegangen sei, musste in einem Vorhaben offensichtlich für jede Vertragsform (IF, AMA, EH) ein eigenes Formular vorgehalten werden.



6.

WIRKUNGSPOTENZIAL
INTEGRIERTER TZ-VORHABEN

Die Evaluierung geht gemäß der zweiten Wirkungshypothese davon aus, dass TZ-Vorhaben mit integriertem Instrumentenkonzept eine höhere Effizienz und Effektivität erreichen. Entsprechend sollen (im Rahmen der wirtschaftlichen Möglichkeiten) qualitativ bessere oder quantitativ größere Wirkungen erzielt werden, als es mit Vorhaben ohne Instrumentenintegration möglich wäre. Wirkungssteigerungen von Vorhaben mit integrierten Instrumenten basieren der Annahme nach auf realisierten Synergieeffekten zwischen den einzelnen Instrumenten.

Bei der Instrumentenintegration geht es jedoch nicht ausschließlich um höhere Effektivität, sondern auch um den effizienten Mittel- und damit Instrumenteneinsatz. Daher muss ein optimierter Instrumenteneinsatz nach Wirtschaftlichkeitsprinzipien (etwa dem Subsidiaritätsprinzip) geplant und umgesetzt werden.

Auf dieser Grundlage wurde – wie in Abschnitt 2.3 dargestellt – die zweite Evaluierungsfrage formuliert: „Inwieweit verfügen instrumentenintegrierte TZ-Programme über ein höheres Wirkungspotenzial als nicht integrierte?“

Im Folgenden werden die Ergebnisse dargestellt. Dazu wurden die in Abschnitt 3.1 hergeleiteten Bewertungskriterien herangezogen:

- Der Instrumentenmix ist nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten geplant.
- Durch die Instrumentenintegration werden Synergien in Wert gesetzt.
- Der Instrumentenmix erzeugt eine qualitative/quantitative Wirkungsverbesserung.

Da optimierte Wirkungen eines integrierten Instrumenteneinsatzes auf wirtschaftlicher Implementierung und Synergien beruhen, wird im Folgenden zunächst dargestellt, inwiefern TZ-Vorhaben gemäß Wirtschaftlichkeitsprinzipien implementiert werden und welche Synergien ein integrierter Instrumenteneinsatz erzeugen kann. In einem nächsten Schritt werden die Einschätzungen und Bewertungen des Wirkungspotenzials von Vorhaben mit integrierten Instrumenten dargestellt.

In einem weiteren Schritt (ab Kapitel 6.4) wird dann mittels multivariater statistischer Analysen untersucht, welche Mechanismen die Wirksamkeit von Vorhaben beeinflussen, d. h., welche positiven und negativen Einflussfaktoren auf die Wirkung von Vorhaben identifizierbar sind.

Es zeigt sich, dass die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes für TZ-Instrumente nicht als zentrales Ziel verfolgt wird. Das wird vor allem darin deutlich, dass eher kostenintensive internationale Fachkräfte eingesetzt werden als lokale und regionale Fachkräfte.

Dabei birgt die Integration der TZ-Instrumente ein hohes Synergiepotenzial, das aber noch nicht umfassend in Wert gesetzt wird. Hier sind insbesondere die gezielte Planung von Synergieeffekten und ein entsprechendes Monitoring der koordinierten Wirkungsbeiträge noch optimierbar.

Dennoch deutet vieles darauf hin, dass integrierte TZ-Instrumente und damit auch Vorhaben mit integrierten TZ-Instrumenten über ein höheres Wirkungspotenzial verfügen als solche ohne Integration. Aufgrund der durchweg positiven Wirksamkeitseinschätzung kann die Instrumentenintegration als Erfolg gewertet werden.

Den stärksten statistischen Einfluss auf die Wirksamkeit der Vorhaben (in der Selbsteinschätzung der AV) haben der profulgerechte Einsatz von Instrumenten sowie die Berücksichtigung des Partnerbedarfs bei ihrer Planung. Für EH und IF haben ebenfalls die Berücksichtigung von Partnerbedarfen sowie darüber hinaus die zielorientierte Planung der Projektplätze den höchsten Einfluss auf die Wirksamkeitseinschätzung.

AV schätzen formal integrierte Instrumente als wirksamer ein als inhaltlich integrierte, was auch der Einschätzung der EH und IF selbst entspricht – allerdings nur in Bezug auf ihr Vorhaben. Teilweise geht die erhöhte Wirksamkeit für das Programm durch die Integration von EH zulasten der Wirksamkeit für die PO.

6.1

Wirtschaftlichkeit des Instrumenteneinsatzes

Die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit war eines der erklärten Kernziele der Instrumentenintegration. Die Zielsetzung des wirtschaftlicheren Mitteleinsatzes in der BMZ-Zielmatrix (vgl. BMZ, 2010) bezog sich allerdings vor allem auf den Abbau organisatorischer Doppelstrukturen in Deutschland. In Maßnahme 13 wird jedoch ausdrücklich auch auf die Bündelung des Managements der Instrumente durch die Einführung eines einheitlichen Auftragsverfahrens (integrierte fachliche und organisatorische Generierung, Konzipierung und Planung sowie Durchführung der Angebote) verwiesen (vgl. BMZ, 2010). Da der Fokus dieser Evaluierung auf der Instrumentenintegration liegt, wurde ausschließlich die Wirtschaftlichkeit des Instrumenteneinsatzes bewertet.

Im Folgenden wird entsprechend Evaluierungsfrage 2 dargestellt, inwiefern die Instrumentenkonzepte in Vorhaben der TZ nach Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit gestaltet werden (Bewertungskriterium 2.1).

Die Indikatoren für die Bewertung dieser Frage waren:

- Die Wirtschaftlichkeit des Instrumenteneinsatzes ist nachvollziehbar begründet.
- Die Instrumentenauswahl folgt dem Subsidiaritätsprinzip.
- Die Transaktionskosten der deutschen EZ und der Partner sind aufgrund der Instrumentenintegration gesunken.

Wirtschaftlichkeit ist demnach von großer, aber keinesfalls von zentraler Bedeutung bei der Planung und dem Einsatz der TZ-Instrumente. Das Subsidiaritätsprinzip spielt beim Instrumenteneinsatz offenbar keine sehr große Rolle: In vielen Vorhaben kamen aufgrund von Quoten Personalinstrumente und Dienstleistungen aus Deutschland zum Einsatz, selbst wenn diese nach Einschätzung der Befragten lokal oder in der Region kostengünstiger und bedarfsgerechter vorhanden gewesen wären. Auch der Einsatz von lokalen Fachkräften in Führungspositionen ist sehr gering. Dafür hat in den letzten Jahren die Anzahl von entsandten AMA zugenommen, und zwar auch

für Funktionen, die nach Einschätzung der Befragten ebenso von lokalen Fachkräften erledigt werden könnten. Die Kopffzahlen von EH und IF fielen dagegen trotz der Zielvorgaben stetig. Eine Senkung von Transaktionskosten kann auf Ebene der politischen Steuerung und der GIZ-Büroleitung sowie bei Partnern konstatiert werden, aber nur bedingt auf Vorhabensebene.

Wirtschaftlichkeit in der Instrumentenplanung

Wirtschaftlichkeit ist nach der Einschätzung der AV ein wichtiges Kriterium bei der Planung des Instrumenteneinsatzes. Allerdings wird die Relevanz dieses Kriteriums im Planungsprozess durch Zielvorgaben stark eingeschränkt.

So gaben 70 Prozent der online befragten AV an, dass die Wirtschaftlichkeit bei der Planung des Instrumenteneinsatzes eine wichtige Rolle gespielt habe (AV-Q3603). Dass der dabei gewählte Instrumentenmix wirtschaftlich sei, erklärten sogar 80 Prozent der AV (AV-Q3604). Viele AV wiesen aber in den Fallstudieninterviews darauf hin, dass die Budgets ihrer Vorhaben durch die Instrumenten-, HCD- bzw. B8- und Consulting-Quoten⁷⁰ oft schon zu zwei Dritteln festgelegt seien, bevor erstmals mit den Partnern gesprochen werde. Insbesondere die Consultingquote sei ein Problem und den Partnern schwer vermittelbar. Diese bekämen Zusagen über eine bestimmte Summe und seien dann oft erstaunt, wenn davon Consulting- oder auch HCD-Dienstleistungen in Deutschland eingekauft würden, die im Land selbst vorhanden sind.

Nur ein Drittel der online befragten AV glaubte, dass mit integrierten Instrumenten Wirkungen wirtschaftlicher erreicht werden können als in Vorhaben ohne integrierte EH, IF oder HCD-Dienstleistungen: Fast die Hälfte der AV (46 Prozent) glaubte dies nicht (AV-Q4903). Unter den gegebenen Umständen wird der Instrumentenmix also wirtschaftlich geplant. Allerdings legen diese Umstände, vor allem in Form der Zielvereinbarungen, eine insbesondere an Prinzipien der Wirtschaftlichkeit orientierte Planung nicht unbedingt nahe. Immerhin gut jeder zweite AV (mit Quotenvorgaben) stimmte der Einschätzung eher oder voll zu, dass ohne Quoten ein wirtschaftlicherer Instrumentenmix gewählt worden wäre (AV-Q4202).

⁷⁰ Dieser Quote zufolge muss ein bestimmter Teil des GIZ-Gesamtportfolios an die deutsche Consultingwirtschaft abgegeben werden. Diese aggregierte Steuerungsgröße wird zentral auf die einzelnen Regionalbereiche der GIZ verteilt.

Subsidiarität in der Instrumentenplanung

Beim Instrumenteneinsatz spielt Subsidiarität, unabhängig von den Quoten, nicht die Rolle, die ihr offiziell zugeschrieben wird.⁷¹ Vor dem Hintergrund steigender Qualifikation in vielen Partnerländern, der einen eher sinkenden Bedarf am Einsatz ausländischer Fachkräfte impliziert, ist es schwer nachvollziehbar, warum sich die Anzahl und der Anteil von AMA am Gesamtpersonal in den letzten Jahren im Vergleich zu nationalen Fachkräften erhöht haben. Auch die tendenziell kostengünstigeren Instrumente EH und IF wurden trotz entgegengesetzter Zielvorgaben immer weniger eingesetzt. In Einzelvorhaben wiederum wurden teilweise quotenbedingt auch EH und IF eingesetzt, selbst wenn davon ausgegangen wurde, dass die erforderliche Qualifikation lokal günstiger vorhanden gewesen wäre. Auch Dienstleistungen wurden aufgrund von B8- und Consultingquote oftmals aus Deutschland eingekauft, selbst wenn sie in der Wahrnehmung lokal oder in der Region günstiger und bedarfsgerechter erhältlich gewesen wären.

Wie in Abschnitt 4.2 dargestellt, ist zwar die Zahl der insgesamt entsandten bzw. vermittelten Fachkräfte (AMA, EH und IF) um 196 Personen gesunken, von 3.480 im Jahr 2011 auf 3.284 im Jahr 2014. Allerdings sanken nur die Zahlen der bei Partnerorganisationen eingesetzten EH und IF. Die Anzahl der – sehr viel teureren – AMA ist im gleichen Zeitraum um 191 Personen gestiegen, von 1.887 im Jahr 2011 auf 2.078 im Jahr 2014. Gleichzeitig sank auch die Anzahl von nationalen Fachkräften um 669 Personen von 11.929 im Jahr 2011 auf 11.260 im Jahr 2014 (vgl. GIZ, 2012b, 2015c).

Dies könnte insofern dem Prinzip der Subsidiarität entsprechen, als dass tatsächlich bevorzugt hoch qualifizierte Fach- und Führungskräfte entsandt bzw. vermittelt werden, deren Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt der Partnerländer fehlt. Allerdings äußerten einige Repräsentanten von Partnerorganisationen und nationale Fachkräfte, dass diese Kriterien keineswegs auf alle ihnen bekannten AMA zuträfen, vielmehr seien diese teils sehr unerfahren. Im Rahmen dieser Evaluierung konnte dies nicht systematisch untersucht werden. Allerdings ergab sich durchaus der Eindruck, dass Positionen entsandter Fachkräfte nicht immer mit Qualifikationen und Erfahrungen zu

begründen waren, die auf dem lokalen Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung gestanden hätten (s. Abschnitt 5.4).

Wie in Abschnitt 5.3 dargelegt wurde, hätten rund 80 Prozent der AV, deren Vorhaben Quoten unterlagen, ohne die Zielvorgaben für Personalinstrumente ein anderes Instrumentenkonzept gewählt – überwiegend eines mit weniger EH oder IF zugunsten nationaler Fachkräfte und Finanzierungen (AV-Q41). Obwohl AV z.T. angaben, EH einzusetzen, weil diese günstiger seien als AMA, wiesen einige AV in den Fallstudieninterviews in diesem Zusammenhang auch darauf hin, dass EH in der GIZ durch die Verwaltungsgemeinkosten teurer seien, als sie es beim DED waren, und mit Familie durchaus nicht viel günstiger seien als AMA.

Gleichzeitig hatte eine Reihe von EH das Gefühl, dass ihre Stelle aus wirtschaftlichen Gründen als EH-Platz und nicht etwa als AMA-Stelle eingerichtet worden sei; dies war vor allem dann der Fall, wenn sie nicht profilgerecht eingesetzt wurden. Bei enger Programmanbindung, wenn z. B. EH in GIZ-Programmbüros eingesetzt werden oder wenn EH gemeinsam mit AMA und IF in Ministerien zum Einsatz kommen und ähnliche Tätigkeiten wie diese ausüben, haben sie oft das Gefühl, nicht profilgerecht, sondern lediglich als billige Arbeitskräfte verwendet zu werden.

EH und IF befinden sich, wie in zahlreichen Interviews deutlich wurde, in ihren jeweiligen Funktionen auch in Konkurrenz zu nationalen Langzeitfachkräften.

Die fachlichen Qualifikationen der entsandten und vermittelten Fachkräfte sind zunehmend auch auf den lokalen Arbeitsmärkten in Partnerländern zu finden. Der Mehrwert ihres Einsatzes liegt dann oft hauptsächlich in der von ihnen eingenommenen Außenperspektive („produktive Fremdheit“) bzw. in ihrer Neutralität.

Der Mehrwert der Entsendung deutscher Fachkräfte in die Partnerländer wird zunehmend auch von diesen selbst hinterfragt. Stärkere Partner schränken die Beschäftigung ausländischer Beraterinnen bzw. Berater zunehmend ein. Die Quantität

⁷¹ Auf dem Internetauftritt des BMZ heißt es bezüglich der Subsidiarität in der Fachkraftentsendung: „Die Entwicklungspolitik der Bundesregierung orientiert sich am Grundsatz der Subsidiarität (Nachrangigkeit): Externe Fachkräfte werden in der Entwicklungszusammenarbeit nur dann eingesetzt, wenn es die benötigten Experten im Kooperationsland nicht gibt. Ebenso werden Personalkosten nur dann von deutscher Seite übernommen, wenn sie von den Partnerorganisationen nicht oder nur teilweise aufgebracht werden können. Um die eigene Verantwortung der Kooperationsländer zu stärken, werden so viele einheimische Fachkräfte wie möglich eingesetzt. Trotzdem wird es auch in Zukunft wichtig sein, dass externe Fachkräfte wesentliche Aufgaben in den Entwicklungsvorhaben übernehmen“ (BMZ, 2016f).

ebenso wie die Qualifikation der deutschen Fachkräfte entsprechen nicht immer den lokalen Bedarfen, wie in vielen Interviews mit nationalen Fachkräften und Partnervertreterinnen und Partnervertretern deutlich wurde.

Zwar ist die Auftragsverantwortung für ein Vorhaben der TZ eine überaus verantwortungs- und anspruchsvolle Aufgabe, die hohe Qualifikation, Sprachkenntnisse sowie auch eine gewisse Unabhängigkeit von lokalen Machtverhältnissen erfordert. Dass nur eine Handvoll nationaler Fachkräfte weltweit diese Voraussetzung erfüllen soll, ist allerdings schwer nachvollziehbar.

Gleichfalls äußerten viele AV in den Fallstudieninterviews, dass sowohl Personalinstrumente als auch HCD- und Consultingdienstleistungen vor Ort oder in der Region günstiger und bedarfsgerechter vorhanden seien und durch die Nutzung regionaler Dienstleistungen z. B. auch der Süd-Süd-Austausch gefördert werden könne. Zielvorgaben stünden dieser Nutzung lokaler Ressourcen aber entgegen. Manchen Partnern sei die schiere Anzahl von Deutschen im Vorhaben schwer vermittelbar.

Auch im Rahmen der Fallstudien befragte Vertreterinnen und Vertreter anderer Geber äußerten Verwunderung darüber, wie viele deutsche Fachkräfte in der deutschen TZ zum Einsatz kämen. Gleichzeitig finanzieren manche dieser Geber gerade deutsche Fachkräfte in Kofinanzierungen, da ihnen selbst diese Durchführungsstrukturen fehlen.

Senkung von Transaktionskosten

Die Transaktionskosten für die Koordination der drei Hauptdurchführungsorganisationen der technischen Zusammenarbeit (GTZ, DED und InWEnt) sind durch die Auflösung von DED und InWEnt teilweise entfallen und teilweise ins Unternehmen GIZ verlagert worden. Für die WZ-R wie auch für die GIZ-Landesdirektorinnen und -Landesdirektoren, Partner und teils auch für die AV ist der Abstimmungsaufwand wahrnehmungsgemäß gesunken.⁷² Die Aufgabe der Koordination und Betreuung von EH oder von HCD-Maßnahmen blieb allerdings bestehen.

Da hierfür ggf. zusätzliche AMA (in manchen Fällen waren dies die ehemaligen Koordinatorinnen und Koordinatoren des DED) oder zumindest NLZFK eingestellt wurden und den Fallstudieninterviews zufolge die Belegschaften der Landesbüros ansonsten weitgehend derjenigen der Vorgängerorganisationen entsprechen, hat die Wirtschaftlichkeit des Instrumenteneinsatzes wahrscheinlich nicht signifikant zugenommen. Allerdings wurde die Veränderung der Personalstruktur vor und nach der Fusion im Rahmen dieser Evaluierung nicht systematisch untersucht.

Die Transaktionskosten für die Abstimmung und die Koordination sind vor allem auf sektorpolitischer Ebene, also nach deren Aussagen für WZ-R und GIZ-LD gesunken.

Ein Fünftel der online befragten AV gab an, dass die Kooperation der Durchführungsorganisationen GTZ, DED und InWEnt auch vor der Fusion zur GIZ ausreichend gewesen sei, um wirksame TZ-Vorhaben mit einem Instrumentenmix durchzuführen (AV-Q6101–6102). Über die Hälfte der befragten AV glaubte nicht, dass durch die Instrumentenintegration Transaktionskosten wie Verwaltungs- und Koordinierungskosten eingespart worden seien: Nur ein knappes Drittel stimmte der diesbezüglichen Aussage voll oder eher zu (AV-Q5201). Allerdings basiert diese Einschätzung vermutlich primär auf der Wahrnehmung der jeweils eigenen Transaktionskosten und nicht der der deutschen EZ insgesamt.

Ein Grund, warum AV die Instrumentenintegration nicht unbedingt als förderlich für die Wirtschaftlichkeit ihrer Vorhaben einschätzten, ist der für die neuen Instrumente entstandene Koordinierungsaufwand (s. oben sowie Abschnitt 5.6), der nach der Fusion auf die AV⁷³ übertragen wurde. Dass durch die Integration der Instrumente der Koordinationsaufwand gestiegen sei, dachten immerhin 43 Prozent der online befragten AV (AV-Q6104), aber nur ein Fünftel hielt ihn für unangemessen (AV-Q6105).

Für Partnerorganisationen hingegen stellt sich die deutsche Institutionenlandschaft jetzt etwas weniger komplex dar, und die Abstimmung mit „den Deutschen“ finden Vertreterinnen und Vertreter von Partnerorganisationen mittlerweile

⁷² Auch die Kosten der Hauptstadtbüros der auf die GIZ verschmolzenen Vorfeldorganisationen fallen hier ins Gewicht, ebenso die entfallenen Gehälter von DED- und InWEnt-Landesdirektionen sowie der DED-Koordinatorinnen und -Koordinatoren. Solche monetären Einsparungen waren allerdings nicht Evaluierungsgegenstand.

⁷³ Die Verantwortung für allein stehende Instrumente liegt bei der bzw. beim LD oder den Portfoliomanagerinnen bzw. Portfoliomanagern.

einfacher. Ein One-Stop-Shop sei die deutsche EZ aber nach wie vor nicht, hieß es ebenso übereinstimmend. Der Betreuungsbedarf für EH ist bei deren Partnern gestiegen, seit ihre spezifische Unterstützungsstruktur (der DED mit Landesbüros und Fachgruppen-Koordinatorinnen und -Koordinatoren) weggefallen ist.

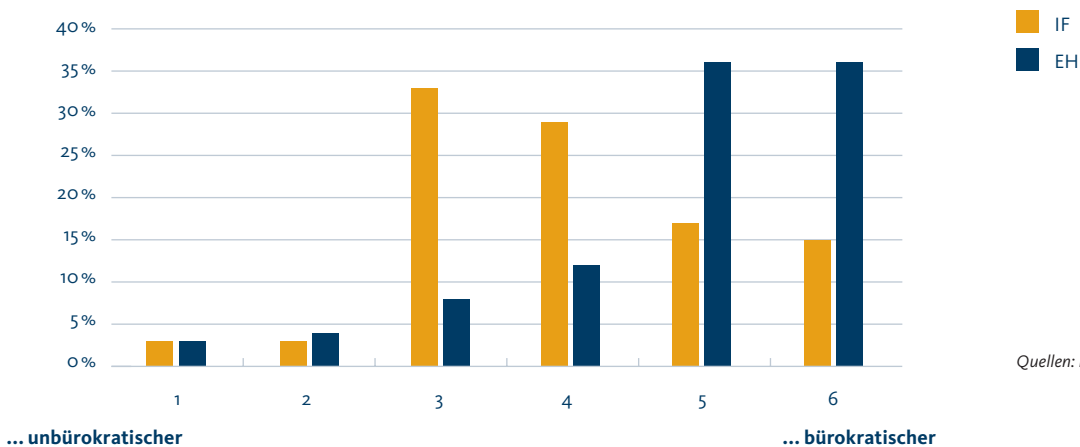
In den Außenstrukturen scheinen sich gesunkene Transaktionskosten vor allem auf Ebene der politischen Steuerung, der Geberabstimmung und der Landesdirektion zu realisieren, jedoch nur teilweise in den Vorhaben: Nur die Hälfte der AV (54 Prozent) hatte den Eindruck, dass sich die Wirtschaftlichkeit von Vorhaben durch die integrierte Planung „unter einem Dach“ verbessert habe (AV-Q6103). Und nur ein gutes Drittel (36 Prozent) gab an,

dass im aktuellen Vorhaben Wirkungen effizienter erreicht worden seien als in der Vorphase (AV-Q6003), wobei die Instrumentenintegration nicht der ausschlaggebende Faktor für diese Einschätzung sein muss.

Jene EH und IF wiederum, die bereits vor der Fusion als solche tätig waren, konstatierten eine tendenziell zunehmende Bürokratisierung ihrer Arbeit. Das wird in Abbildung 21 deutlich, die die Einschätzung der Bürokratisierung der eigenen Tätigkeit durch EH und IF im Vergleich vor und nach der Fusion darstellt. Offenbar hat insbesondere für EH die Bürokratie in der Arbeit zugenommen.

Abbildung 21: Bürokratisierung der Arbeit von EH und IF durch die Integration

Meine Arbeit ist nach der Fusion...



Quellen: EH-Q4701, IF-Q4601

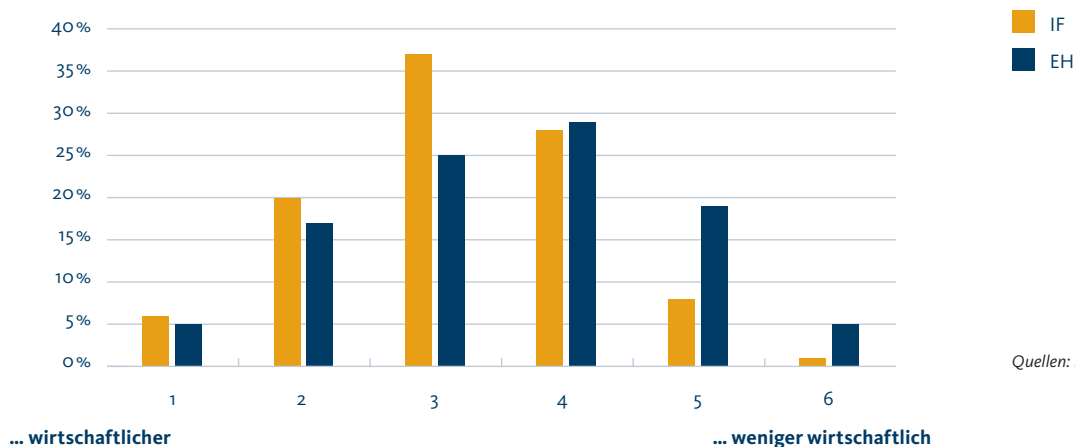
Dies lässt sich mit den in Abschnitt 5.5 beschriebenen Zielkonflikten sowie den neuen und teils noch nicht eingespielten Verfahren des integrierten EH-Einsatzes in TZ-Vorhaben erklären.

Abbildung 22 zeigt, wie die Fachkräfte die Wirtschaftlichkeit ihrer Tätigkeit nach der Fusion im Vergleich zu vorher einschätzen. Hier ist die Antwort weniger eindeutig, wobei IF eine Tendenz zu einer Einschätzung erhöhter und EH zu verminderter

Wirtschaftlichkeit aufweisen. Auch dies lässt sich eventuell mit den erst langsam sich einspielenden Verfahren und Prozessen erklären: Während sich für IF die Arbeit für den lokalen Arbeitgeber nicht geändert hat, aber sich mit der Integration zusätzliche Möglichkeiten des Austauschs und der Kooperation ergeben (haben), geraten EH in Zielkonflikte und verbringen mehr Zeit als vor der Fusion mit noch nicht eingespielten Prozessen und Verfahren des Arbeitgebers.

Abbildung 22: Wirtschaftlichkeit der Arbeit von EH und IF nach Fusion im Vergleich zu vorher

Meine Arbeit ist nach der Fusion...



Quellen: EH-Q4703, IF-Q4603

Schlussfolgerungen

Die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit durch einen effizienteren Mitteleinsatz war eines der erklärten Kernziele der Instrumentenintegration. Tatsächlich ist die Frage der Wirtschaftlichkeit ein wichtiges Element in der Planung des Instrumenteneinsatzes, jedoch kein zentrales Leitmotiv bei der Gestaltung von Vorhaben. Insgesamt kann konstatiert werden, dass dieses vom BMZ mit der Fusion verfolgte Ziel jedenfalls zu einem Teil schon erreicht ist, während sich gleichzeitig Möglichkeiten für eine weitere Steigerung offenbaren.

Dies zeigt sich unter anderem daran, dass das Prinzip der Subsidiarität relativ wenig Beachtung zu finden scheint. Vergleichsweise teure AMA werden auch dort eingesetzt, wo sie mutmaßlich durch regionale oder nationale Fachkräfte ersetzt werden könnten. Und auch die steigende Zahl von AMA bei gleichzeitig sinkender Zahl von EH und IF ist angesichts ähnlicher und häufig austauschbarer Qualifikationsprofile und Tätigkeiten ein Hinweis darauf, dass nicht notwendigerweise das kostengünstigste Personaltableau gewählt wird. Allerdings haben hier auch die Zielvereinbarungen zum Einsatz von Personalinstrumenten eine signifikante Rolle gespielt und das Einsatzmuster von Fachkräften verzerrt. Ähnliches gilt auch für HCD-Dienstleistungen, die vielfach gemäß Quotenvorgaben in Deutschland beauftragt wurden, statt sie kostengünstig und gleichwertig national oder regional einzukaufen.

Hinsichtlich der Transaktionskosten wird von vielen Beteiligten bezweifelt, dass hier eine substantielle Verringerung konstatiert werden kann. Zwar ist der Koordinationsaufwand zwischen den drei Institutionen GTZ, DED und InWEnt entfallen. Jedoch fällt nun ein erhöhter Aufwand für die Koordinierung der integrierten Personalinstrumente innerhalb der Vorhaben an, der teilweise durch zusätzliches Personal abgedeckt wird.

Insgesamt ergibt sich bei der Frage nach der Wirtschaftlichkeit durch die Fusion ein indifferentes Bild, wenn nur etwa die Hälfte der Auftragsverantwortlichen eine fusionsbedingte Steigerung der Effizienz erkennen kann.

6.2

Synergieeffekte integrierter Instrumente

Die Instrumentenintegration soll gemäß Unterziel 3 der Strukturreform (BMZ, 2011b) die Effizienz und die Effektivität der deutschen TZ optimieren, indem Synergieeffekte zwischen den eingesetzten Instrumenten genutzt werden. Die Schaffung von Synergien zwischen den Instrumenten war damit ein wichtiges Ziel der Fusion. In den Eckpunkten zur Instrumentenintegration heißt es hierzu:

„Gerade in der Kombination der Instrumente entfalten sich besondere Synergien, der Wirkungsradius kann deutlich gesteigert werden“ (BMZ, 2014d).

Ausgehend von Evaluierungsfrage 2 „Inwieweit verfügen instrumentenintegrierte TZ-Programme über ein höheres Wirkungspotenzial als nicht integrierte?“ wird daher im Folgenden untersucht, ob durch die Instrumentenintegration vermehrt Synergieeffekte zwischen den verschiedenen Instrumenten und Dienstleistungen auftreten und für die Vorhaben der TZ in Wert gesetzt werden.

Eine wertmäßige Bemessung dieser Effekte auf Outcome-Ebene war aufgrund der beschriebenen Einschränkungen der Wirkungsmessung jedoch nicht Teil dieser Evaluierung. Eine Bewertung der Synergieeffekte kann daher nur indirekt erfolgen.

Unter Bewertungskriterium 2.2 wurden daher folgende Indikatoren bewertet, die als notwendige Voraussetzungen dafür identifiziert wurden, dass Synergieeffekte in Wert gesetzt werden können:

- Die Zielsysteme der einzelnen Instrumente greifen ineinander (Synergiepotenzial).
- Synergieeffekte zwischen einzelnen Instrumenten werden klar benannt (Synergien auf Output-Ebene realisiert).

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Instrumentenintegration ein hohes Synergiepotenzial freigesetzt hat, das jedoch noch nicht vollständig und systematisch genutzt wird.

Synergien durch den konzertierten Einsatz verschiedener Instrumente werden sowohl durch die Fallstudien als auch durch die Online-Erhebungen bestätigt. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass durch den integrierten Einsatz der Instrumente Ziele effektiver und effizienter erreicht werden als durch den Einsatz allein stehender Instrumente. Viele der identifizierten Synergien haben jedoch eher allgemeinen Charakter, d. h., durch Kooperation und Austausch zwischen Instrumenten werden allgemein mehr (z. B. Breitenwirksamkeit) oder bessere Wirkungen erzielt. Synergien werden aber bisher kaum systematisch geplant, d. h., die Wirkungsbeiträge der Instrumente sind oft nicht planerisch miteinander verknüpft, bauen nicht aufeinander auf oder stehen nicht in Abhängigkeit voneinander. Somit wird das Synergiepotenzial noch nicht voll ausgeschöpft.

Synergiepotenzial der Instrumentenintegration

Wie bereits in den Abschnitten 5.2 und 5.7 dargestellt, werden zwar einerseits die Instrumentenkonzepte in fast allen TZ-Vorhaben aus den Vorhabenszielen abgeleitet. Andererseits aber bietet das zielgerichtete und effiziente Zusammenspiel der Instrumente noch deutliches Potenzial für Verbesserung.

Die TZ-Vorhaben stehen vor der Herausforderung, sehr heterogene Teams in komplexen Partnerstrukturen zu organisieren, was sowohl AV als auch Fachkräfte vor Herausforderungen stellt, auf die sie oftmals nicht vorbereitet sind, wie in zahlreichen Fallstudieninterviews deutlich wurde. Es mangelt häufig an Klarheit, wie und in welchem Umfang welches Instrument Beiträge für ein TZ-Vorhaben liefern kann und soll – und wie dieses Zusammenspiel effektiv gesteuert werden kann.

Ein bisher noch nicht besonders beachteter Aspekt in der Identifikation von Synergiepotenzialen ist der sequenzielle Einsatz von Instrumenten. Wenn Wirkungsbeiträge von Fachkräften aufeinander aufbauen sollen, sollte als Möglichkeit auch erwogen werden, diese zeitlich versetzt zum Einsatz zu bringen. Um der Schwierigkeit der Synchronisierung der Vertragslaufzeiten von formal integrierten Fachkräften mit den Vorhabenslaufzeiten zu begegnen, könnten ggf. die Vertragsbedingungen angepasst (kürzere Laufzeiten, Planung von Versetzungen, regionaler Einsatz) oder teilweise Fachkräfte eventuell flankierend aus dem SFF-finanziert eingesetzt werden.

Die GIZ verfügt mit Capacity Works⁷⁴ sowie mit Wirkungsmodellen und -matrizen über geeignete Instrumente und Verfahren, um die Arbeit in komplexen Partner-, Akteurs- und Wirkungslandschaften zu planen und zu managen. Die verbindliche Umsetzung einer solch detaillierten Planung in Bezug auf den Instrumenteneinsatz (incl. HCD) ist aber derzeit noch ausbaufähig.

Realisierung von Synergieeffekten

Das Vorhandensein von Synergien durch den aufeinander abgestimmten Einsatz verschiedener Instrumente konnte sowohl durch die Fallstudien als auch durch die Online-Erhebungen bestätigt werden. Die Mehrheit der Befragten geht davon aus, dass durch den integrierten Einsatz der Instrumente tatsächlich mehr Wirkungen erzielt werden als durch den Einsatz allein stehender Instrumente. Eine deutliche Mehrheit der AV (71 Prozent) bestätigte in der Online-Befragung (wie auch in den Fallstudieninterviews), dass es bei der Integration verschiedener Instrumente zu Synergieeffekten komme und dass sich die Wirkungen gegenseitig verstärken (69 Prozent) und aufeinander aufbauen würden (66 Prozent) (AV-Q4908, 5205–5203).

Im Rahmen der Online-Erhebung wurden die AV gebeten, konkrete Beispiele für Synergieeffekte in ihren Vorhaben zu benennen. 179 AV beantworteten diese Frage, 137 davon benannten konkrete Beispiele. Diese Aussagen wurden im Rahmen einer Inhaltsanalyse übergeordneten Kategorien zugeordnet. Die in den Fallstudieninterviews und der Online-Befragung der AV identifizierten Synergien waren hauptsächlich:

1. Fachlicher Austausch zwischen den Instrumenten

Mehr als 70 Prozent der AV bestätigten in der Online-Erhebung, dass durch die Integration einzelne Instrumente wirksamer arbeiteten, da sie Zugang zu zusätzlichen Informationen oder mehr Fachaustausch hätten (AV-Q4907). Über 80 Prozent der EH und der IF bestätigten, dass sie vom inhaltlichen Austausch mit dem Vorhaben profitierten (EH-Q29, IF-Q26). Auch in den Fallstudieninterviews beschrieben EH, IF, AMA und NLZFK diese Effekte.

Der fachliche Austausch findet allerdings überwiegend zwischen gleichartigen Instrumenten statt, also z. B. EH oder IF untereinander. IF sahen tendenziell eher Austausch

⁷⁴ Zum Beispiel Instrument 01: Interne Akteurslandkarte, Instrument 02: Interne Schlüsselakteure oder Instrument 05: Steuerung und Qualität von Beratungsprozessen. Vgl. Capacity WORKS. Das Managementmodell für Nachhaltige Entwicklung, Eschborn 2008.

und daraus resultierende Synergien mit anderen IF und weniger mit anderen Instrumenten als die befragten EH. Außer mit anderen IF wurden hier vor allem Synergien mit AMA gesehen. EH bewerteten ebenfalls insbesondere den Austausch mit anderen EH, aber auch mit anderen Personalinstrumenten, insbesondere nationalen Fachkräften, als positiv und synergetisch.

2. Verbesserter Informationsfluss und Zuarbeit im Mehrebenenansatz

Durch Fachkräfte bei den Partnerorganisationen wird der Informationsfluss sowohl von den PO in die Vorhaben als auch aus den Vorhaben in die PO verbessert, wodurch die Partizipation der PO im Vorhaben gestärkt wird und die Vorhaben mehr bzw. bessere Informationen aus dem Feld bzw. den Partnerorganisationen erhalten: Rund 66 Prozent der AV bestätigten in der Online-Erhebung Paternoster-Effekte, also den verbesserten Informationsfluss in beide Richtungen (AV-Q5204). In den von den AV genannten Beispielen wird jedoch vorwiegend der Informationsfluss von der Mikro- auf die Makroebene oder von EH und IF in der Peripherie in die Vorhaben beschrieben, weitaus seltener ein verbesserter Informationsfluss in die Gegenrichtung. Der große Unterschied in der Häufigkeit der Nennungen verdeutlicht die Wahrnehmung seitens der AV, dass EH und IF dem Vorhaben zuarbeiten. Dieser Zuarbeit messen die AV einen hohen Wert zu: Fachkräfte, die direkt mit Partnern arbeiten, kennen Bedarfe besser und können diese direkter ins Vorhaben kommunizieren. Dadurch wird auch die Beratung seitens des Vorhabens optimiert.

Seltener wurde erwähnt, dass HCD-Bedarfe durch die Fachkräfte besser erfasst und dadurch bedarfsorientierter umgesetzt werden könnten. EH und IF sind direkt in einer Partnerorganisation tätig, kennen die dortigen Abläufe und Verfahren und stehen in einem engeren Austausch mit ihren PO als Auftragsverantwortlichen des übergeordneten Programms. Von daher würde es sich anbieten, gerade die Fachkräfte zur Identifikation von HCD-Bedarfen heranzuziehen bzw. in ein HCD-Assessment einzubeziehen. Hier scheint ein Synergiepotenzial unausgeschöpft zu bleiben.

3. Zugang der Fachkräfte und ihrer Partnerorganisationen zu zusätzlichen Ressourcen durch die Instrumentenintegration

Die Wirkung einzelner Personalinstrumente wird potenziell durch die Verbindung mit Finanzinstrumenten oder Sachgütern verstärkt. Der Zugang zu Ressourcen des Vorhabens wurde von den EH und IF wie auch ihren Partnern dementsprechend oft als sehr positiv für die eigenen Wirkungen wahrgenommen, wobei dieser Zugang individuell sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. In den Fallstudien fanden sich Vorhaben, die für jede EH- und IF-Stelle ein Budget für deren Projektarbeit mitplanen, in anderen Vorhaben sind hingegen keine derartigen Mittel in den Budgets vorgesehen.⁷⁵ Der wirksamere Einsatz einzelner Instrumente durch den Zugang zu finanziellen Ressourcen des Vorhabens wurde auch von rund der Hälfte der AV in der Online-Befragung bestätigt. In den Fallstudien zeigte sich allerdings, dass der Nutzen solcher Instrumentenkombinationen von den Fachkräften und auch deren PO oft höher eingeschätzt wird als von den AV. Von IF wurde häufiger der Wunsch geäußert, Zugang zu Ressourcen oder ein eigenes Budget zu erhalten, wie sie es z. T. bei EH wahrnehmen. Dies erscheint sinnvoll, weil PO häufig nicht über hinreichende finanzielle Mittel verfügen, um z. B. Veranstaltungen, Gutachten oder Studienreisen zu finanzieren. Mit der Einplanung entsprechender Finanzierungen im Programmbudget kann ein Vorhaben die Arbeit „seiner“ integrierten Fachkräfte sinnvoll unterstützen.

4. Zusammenarbeit unterschiedlicher Instrumente, deren Wirkungen aufeinander aufbauen

Konkrete Beispiele für Synergien, bei denen Wirkungen einzelner Instrumente von den Wirkungen anderer Instrumente abhängen, wurden von AV deutlich seltener genannt: Beispiele waren durch EH oder IF entwickelte Curricula und deren landesweite Verbreitung über Fachkräfte im entsprechenden Ministerium oder durch Multiplikatorenschulungen. Ebenso genannt wurden durch Fachkräfte entwickelte Konzepte und Produkte und ihre Vermarktung oder Umsetzung durch andere Fachkräfte und deren Partner. Solche Beispiele für spezifische Synergien konnten

⁷⁵ Offiziell dürfen IF keine Infrastruktur oder andere Ressourcen der GIZ nutzen (vgl. GIZ, 2015a), wenn sie nicht als solche im Budget ausdrücklich verankert sind, also in der Regel Finanzierungsinstrumente.

auch im Rahmen der Fallstudien identifiziert werden. Effizienzgewinne durch sinnvolle Instrumentenkombinationen wurden allerdings eher selten erwähnt.

Darüber hinaus zielten die Beispiele der AV überwiegend auf allgemeine bzw. einfache Synergieeffekte und eine nicht näher spezifizierte Zusammenarbeit von Instrumenten, durch die etwa auf unterschiedlichen Ebenen Projektziele erreicht oder mehr Breitenwirkung erzielt werden konnten.

In zahlreichen Interviews bedauerten EH wie IF, dass der Austausch zwischen unterschiedlichen Instrumenten, also etwa AMA, EH und IF, nicht sehr intensiv sei. Allerdings fühlen sich formal integrierte EH oftmals besser als IF in die Programmt teams und deren fachlichen Austausch eingebunden.

Integrierte EH und IF wurden im Rahmen der Online-Befragungen gebeten, die Synergien zwischen ihren und den Wirkungen anderer im Vorhaben integrierter Instrumente auf einer Nominalskala von „keine Synergie“ bis „sehr starke Synergie“ zu bewerten.

Abbildung 23 zeigt, wie die befragten EH und IF die Synergien mit den anderen eingesetzten Instrumenten einschätzten. Wie in der Grafik ersichtlich ist, bewerteten EH in der Online-Befragung (wie auch in den Fallstudien) insbesondere den Austausch zwischen sich und anderen EH sowie auch zwischen sich und anderen Personalinstrumenten als positiv und

synergetisch. Besonders positiv bewerteten EH im Übrigen die Synergieeffekte mit den bei den Partnerorganisationen über Finanzierungsinstrumente eingestellten Einheimischen Fachkräften⁷⁶.

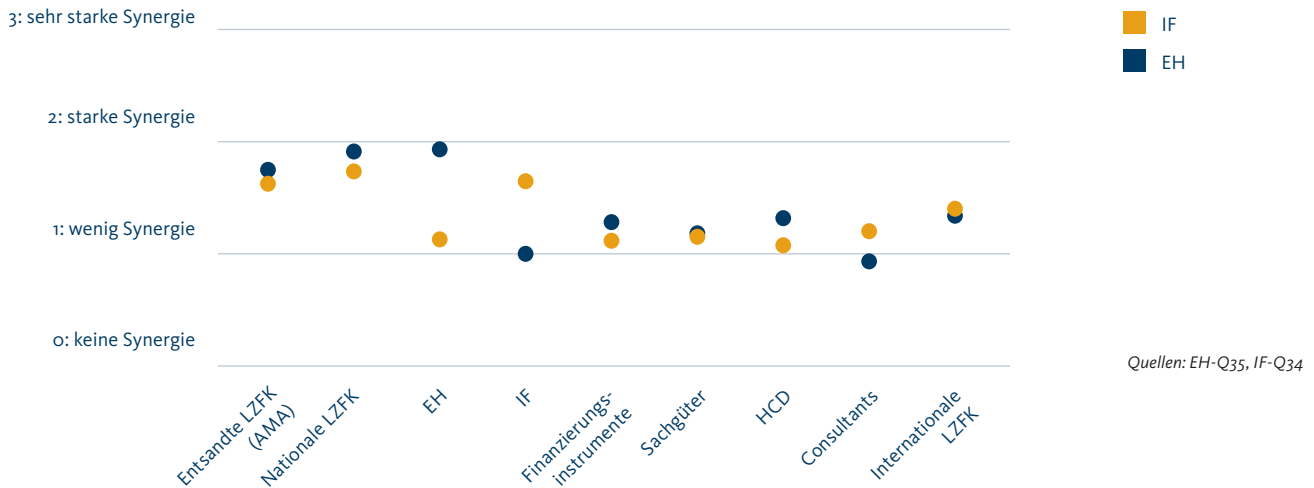
Auch IF sahen Synergien zwischen sich und anderen IF, wenn auch weniger ausgeprägt als EH mit anderen EH, was daran liegen könnte, dass EH innerhalb der Vorhaben oft besser vernetzt sind als IF. Insgesamt sahen die in den Fallstudien befragten IF tendenziell weniger Synergien zwischen ihren Wirkungen und den Wirkungen anderer Instrumente bzw. Fachkräfte als die befragten EH. IF mangelt es nach eigenen Angaben zwar generell am Austausch mit anderen Programmangehörigen. Wo dieser aber stattfindet, sehen sie ausgeprägte Synergien zwischen sich und nationalem Personal sowie entsandten Langzeitfachkräften im Vorhaben.

Synergien mit Finanzierungsinstrumenten oder Sachgütern wurden in der Online-Befragung der EH und der IF nicht sehr hoch bewertet. Allerdings wurde in den Fallstudieninterviews der Zugang zu Ressourcen oft als sehr positiv für die eigenen Wirkungen dargestellt. Offenbar gibt es Arbeitskonstellationen, in denen ein eigenes Budget oder der Zugang zu Finanzierungen und Sachgütern (z. B. Dienstfahrzeug) für Partner als hilfreich und synergetisch empfunden wird. Dies ist aber nicht immer der Fall. Auch die Synergien der eigenen Wirkungen mit HCD-Maßnahmen wurden vergleichsweise niedrig bewertet.

⁷⁶ Also von der GIZ bei den PO eingesetzten Fachkräften, wie sie auch beim DED üblich waren.

Abbildung 23: Einschätzung von Synergien mit anderen Instrumenten durch EH und IF

Synergien von EH und IF mit anderen Instrumenten



Die Partnerorganisationen sahen in den Fallstudieninterviews die Kombinationen verschiedener Instrumente als eher positiv und bestätigten Synergien. Auch von den PO wurde vor allem die Kombination aus Finanzierungsinstrumenten und Fachkräften als nützlich genannt: Die Wirksamkeit von Finanzierungen wurde als höher bewertet, wenn zusätzlich EH oder IF die PO beratend unterstützten. Dies wird als Vorteil bzw. Alleinstellungsmerkmal deutscher TZ durchaus wertgeschätzt. Umgekehrt können auch aus PO-Perspektive EH und IF vor allem dann wirksam arbeiten, wenn ihr Einsatz mit Finanzmitteln kombiniert ist oder ggf. fehlende Sachgüter zur Optimierung des Einsatzes über das Vorhaben beschafft werden können. Durch den Einsatz von integrierten EH und IF bei den PO entstehen aber noch weitere Vorteile für die PO, die über die Einzelwirkungen der Fachkräfte hinausgehen. Hier geht es einerseits um die verbesserte Kommunikation in das TZ-Vorhaben, andererseits aber auch um die Netzwerke und Kontakte, die über die Fachkräfte und die Vorhaben genutzt werden können.

Eine wichtige Quelle für Synergien scheint zudem in der Vernetzung und Kooperation verschiedener Vorhaben zu liegen. Dieses Potenzial, das regional sehr unterschiedlich wahrgenommen und genutzt wird, liegt unabhängig von der Instrumentenintegration auf der Ebene der Landesprogramme: Unterschiedliche Vorhaben können ihre Ziele aufeinander

abstimmen und sich gegenseitig unterstützen und stärken. Im Rahmen der Instrumentenintegration ist dieses Potenzial jedoch erweitert worden – nun können auch einzelne Instrumente gezielt eingesetzt werden, um mehrere verschiedene Vorhaben zu flankieren.

In den Fallstudien waren solche auf mehrere Vorhaben ausgerichtete Einsätze nur sehr selten anzutreffen. Diese Art von Synergien setzen kohärente Landesportfolios und eine enge Abstimmung der beteiligten AV voraus, was in dieser Form nicht in allen untersuchten Ländern vorzufinden war. Darüber hinaus könnte auch im Zusammenwirken der Instrumente mit Vorhaben der FZ oder mit Vorhaben anderer Geber Synergiepotenzial realisiert werden. Ein Austausch zwischen TZ und FZ bezüglich des Instrumenteneinsatzes konnte aber in den Fallstudienländern nur selten festgestellt werden.

Schlussfolgerungen

Die Instrumentenintegration birgt ein hohes Synergiepotenzial, das in Ansätzen durch eine entsprechende Instrumentenplanung bereits gehoben wurde. Wo dies geschehen ist, werden diese Synergien auch als großer Mehrwert verstanden. Allerdings sind weitere Verbesserungen erreichbar und tatsächlich notwendig, wenn das vorhandene Synergiepotenzial ausgeschöpft werden soll.

Prinzipiell gilt, dass bei einem integrierten Instrumenteneinsatz Synergieeffekte zu erwarten sind – sowohl zwischen gleichen wie auch zwischen unterschiedlichen Instrumenten und sowohl innerhalb eines wie auch zwischen verschiedenen Vorhaben. Viele der identifizierten Synergien haben aber eher allgemeinen Charakter, z. B. größere Breitenwirksamkeit.

Synergiepotenzial wird vor allem im persönlichen Austausch zwischen Fachkräften identifiziert, wobei das Vorhaben jedoch lediglich als Forum des Austauschs dient. Wenn Instrumente aber lediglich parallel Einzelwirkungen zu allgemeinen Zielen erbringen sollen, sind keine besonderen Synergieeffekte zu erwarten, die über die vorgenannten hinausgehen. Der Fachaustausch wird oft als häufigster oder gar einziger Synergieeffekt angeführt. Damit bleibt ein erhebliches Potenzial ungenutzt.

Die gezielte Inwertsetzung solcher Synergieeffekte erfordert zielgerichtete Planung, Steuerung und Koordination sowie entsprechendes Monitoring. Insbesondere bei einem komplexen Vorhaben im Mehrebenenansatz und mit sequenziellem Fachkräfteeinsatz setzt dies eine sehr detaillierte Planung der Wirkungsbeiträge der einzelnen Instrumente (Fachkräfte und HCD) und Partner voraus, wie diese Wirkungsbeiträge aufeinander aufbauen bzw. sich gegenseitig verstärken sollen. Die Planungsinstrumente hierfür sind durchaus vorhanden, werden aber oftmals nicht angewendet.

6.3 Wirksamkeitseinschätzungen

Das dritte – und zentrale – Bewertungskriterium der zweiten Evaluierungsfrage lautet: „Der Instrumentenmix erzeugt eine qualitative und quantitative Wirkungsverbesserung.“

Die untersuchten Indikatoren dafür waren:

- Vorhaben nach der Fusion werden als wirksamer eingeschätzt als ihre Vorgänger.
- Durch die Integration erreichen Instrumente ein höheres Wirkungspotenzial als nicht integrierte Instrumente.

Integrierte Instrumentenkonzepte wurden zum Zeitpunkt dieser Evaluierung noch nicht lange genug eingesetzt, um aussagekräftige Befunde erhalten und nachhaltige Wirkungen erfassen zu können. Es spricht jedoch sehr viel dafür, dass die Integration von TZ-Instrumenten in Vorhaben in der Tat zu einer Verbesserung des Wirkungspotenzials der Vorhaben führt und integrierte EH, IF und HCD-Dienstleistungen für die Vorhaben wirksamer sind als nicht integrierte.

Die integrierte Programmierung der Vorhaben ist erst 2012 eingeführt worden. Vorhaben, die nach der Fusion mit integriertem Instrumentenkonzept geplant wurden, waren zum Zeitpunkt der Evaluierung daher oft erst im ersten oder zweiten Durchführungsjahr. Entsprechend sind die erzielten Wirkungen noch nicht ausgeprägt und konnten damit noch nicht evaluiert werden.

Für die Einschätzung der Erfolge der Instrumentenintegration konnte deshalb nur die plausible Wirkungserwartung bzw. die Einschätzung der Befragten bezüglich des Wirkungspotenzials integrierter Vorhaben herangezogen werden. Es wurde also überprüft, ob durch die Instrumentenintegration davon auszugehen ist, dass quantitativ mehr oder qualitativ bessere Wirkungen erzielt werden können.

Zur Überprüfung der zweiten Wirkungshypothese stützt sich die Evaluierung somit zum einen auf die Selbst- und Fremdeinschätzung der beteiligten und externer Akteure aus verschiedenen Perspektiven und auf eine Plausibilitätsprüfung der Wirkungserwartungen. Der Untersuchung liegen dabei einerseits Wirksamkeitseinschätzungen aus den Online-Befragungen von AV wie auch von EH und IF zugrunde.⁷⁷ Ergänzt wurden diese quantitativen Daten andererseits durch die Beobachtungen und Interviews aus den Fallstudien, aus denen auch die Perspektiven der Partnerorganisationen, nationaler und internationaler Programmmitarbeiterinnen und Programmmitarbeiter, der Botschaften sowie anderer Geber erkennbar wurden.

In Ermangelung konkreter Messdaten für die Wirkungen von integrierten Vorhaben hat sich die Unterscheidung nach qualitativer oder quantitativer Wirkungspotenzialverbesserung als nicht besonders aussagekräftig herausgestellt, d. h., beide

⁷⁷ Dabei ist zu beachten, dass AV meist die Programmperspektive vertreten: Sie schätzen die (gemeinsame) Wirksamkeit aller integrierten Instrumente in TZ-Vorhaben ein, da sie eine holistische Sicht auf das Programm haben. Bei EH und IF stehen dagegen partikuläre Aspekte ihres Platzes im Mittelpunkt ihrer Wahrnehmung. Ihr Blick auf das Programm ergänzt dementsprechend die Perspektive der AV.

Formen der Potenzialverbesserung wurden in der Regel durch die Befragten gleich bewertet. Die Beantwortung der zweiten Evaluierungsfrage wird dadurch jedoch nicht eingeschränkt. Die entsprechenden Indikatoren sind im Folgenden jedoch gemeinsam dargestellt.

Die Wirkungserwartung von Vorhaben mit integrierten Instrumenten ist mit den erreichten Wirkungen von Vorhaben mit allein stehenden Instrumenten aus der Zeit vor der Instrumentenintegration nicht ohne Weiteres vergleichbar. Auf einen globalen Vorher-nachher-Vergleich wurde daher im Rahmen dieser Evaluierung verzichtet.

Um dennoch beurteilen zu können, inwiefern Vorhaben mit integrierten Instrumenten gegenüber Vorhaben ohne integrierten Instrumenteneinsatz über ein verändertes Wirkungspotenzial verfügen, wurden im Rahmen der Online-Befragung die AV nach ihrer Einschätzung des Wirkungspotenzials integrierter Vorhaben befragt. Dabei wurde auf zweierlei Weise vorgegangen:

1. Zum einen wurden alle AV nach ihrer hypothetischen Einschätzung gefragt, inwiefern sich ihr aktuelles, integriert geplantes Vorhaben von einem ohne integrierte EH, IF oder HCD-Dienstleistungen konzipierten Vorhaben unterscheidet.
2. Um diese hypothetischen Einschätzungen mit stärker erfahrungsbasierten Einschätzungen zu triangulieren, wurden zusätzlich AV von Vorhaben, die ein Vorgängervorhaben hatten oder deren Neuvorhaben aus einem anderen Vorhaben hervorgegangen war, gebeten, die (erwartete) Wirksamkeit ihres Vorhabens mit der des jeweiligen Vorgängers zu vergleichen. Da solche Vorgängervorhaben in der Regel im gleichen Sektor und mit

ähnlichen Zielen implementiert wurden, stellen sie zumindest näherungsweise ein adäquates Kontrafaktum zum integrierten Instrumenteneinsatz dar.

Mit analoger Begründung wurden zum Zweck der weiteren Triangulation der Wirkungspotenzialabschätzungen der AV diese beiden Perspektiven ebenso bei EH und IF abgefragt:

1. Auch EH und IF können aus ihrer individuellen Erfahrung in integrierten Vorhaben hypothetisch abschätzen, welche Veränderungen es mit sich brächte, nicht integriert zu sein und umgekehrt.
2. Zudem können EH und IF, die bereits über Erfahrung in vorhergehenden EH- bzw. IF-Stellen verfügen, einschätzen, inwiefern sich EH- bzw. IF-Stellen bezüglich ihrer Wirksamkeit für Vorhaben und Partnerorganisation seit der Fusion verändert haben.

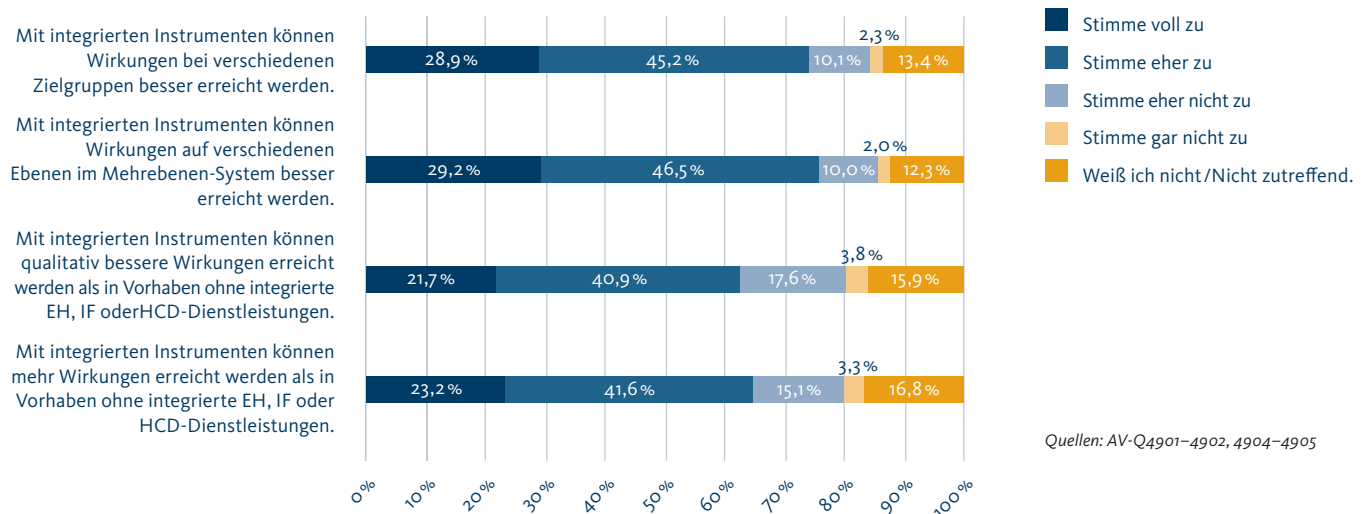
Die Ergebnisse dieser Abfragen sind im Folgenden dargestellt. Dabei zeigte sich, dass sowohl bei Vorhaben mit integrierten Instrumenten wie auch bei den integrierten Instrumenten selbst von einem erhöhten Wirkungspotenzial ausgegangen werden kann. Entsprechend kann die Instrumentenintegration als Erfolg gewertet werden.

Wirkungseinschätzungen durch AV von Vorhaben mit und ohne integrierte Instrumente

Insgesamt fiel bei allen Befragten die Einschätzung zur Wirksamkeit von Vorhaben mit integrierten Instrumenten positiv aus.

Die Einschätzung der Wirksamkeit integrierter Instrumente durch AV wurde anhand des Grades ihrer Zustimmung zu den in Abbildung 24 dargestellten Aussagen erhoben (AV-Q49):⁷⁸

⁷⁸ Nach einer Hauptachsenanalyse (Faktorenanalyse) der Items in Frage AV-Q49 wurden die vier benannten Items mit den Einschätzungen zu Synergien („Durch die Integration können einzelne Instrumente wirksamer arbeiten, da sie Zugang zu zusätzlichen Informationen oder mehr Fachaustausch haben“ und „Bei der Integration verschiedener Instrumente kommt es zu Synergieeffekten“) zum additiven Index „Subjektive Wirksamkeit integrierter Instrumente“ zusammengefasst. Die Gesamtvarianz der verbleibenden sechs Items wird durch einen gemeinsamen Faktor zu 72 Prozent erklärt.

Abbildung 24: Vergleich der Wirksamkeitseinschätzung von AV mit und ohne integrierte Instrumente**Vergleich der Wirksamkeit bei Vorhaben mit und ohne integrierte Instrumente**

Auch die konkreten Auswirkungen der Instrumentenintegration auf die Wirksamkeit der Vorhaben wurden überwiegend positiv beurteilt: Jeweils rund drei Viertel der AV gaben an, mit integrierten Instrumenten Wirkungen auf verschiedenen Ebenen im Mehrebenensystem und bei verschiedenen Zielgruppen besser erreichen zu können. Immerhin noch knapp zwei Drittel der befragten AV gingen zudem davon aus, dass mit integrierten Instrumenten mehr Wirkungen sowie qualitativ bessere Wirkungen erreicht werden können als mit Vorhaben ohne integrierte EH, IF oder HCD-Dienstleistungen (AV-Q49). Somit lässt sich ein in der Tendenz positives Bild der Einstellung der AV zur Instrumentenintegration zeichnen. Durchschnittlich sehen AV die Möglichkeiten der Instrumentenintegration aus einer Wirkungsperspektive überaus positiv.

Dabei schätzten AV mit EH die Wirksamkeit integrierter Instrumente höher ein als AV ohne integrierte EH. Keine Unterschiede gibt es hingegen zwischen AV, in deren Programmen IF integriert sind, und jenen, in deren Programmen keine IF integriert sind.

Insgesamt gilt: Je komplexer das Instrumentenportfolio eines Programms ist, also je mehr unterschiedliche Instrumente zum Einsatz kommen, desto höher ist die Wirksamkeitseinschätzung durch die AV.

Wirksamkeitseinschätzungen durch AV von aktuellen Vorhaben im Vergleich zu Vorgängervorhaben

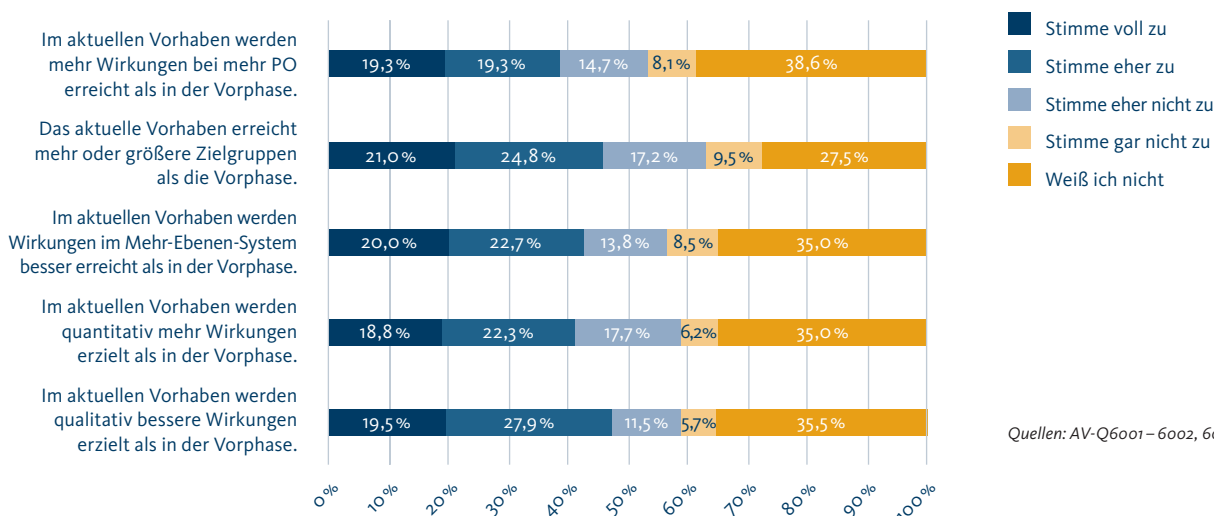
Im direkten Vergleich mit Vorgängervorhaben werden Vorhaben mit integrierten Instrumentenkonzepten ebenfalls als deutlich wirksamer eingeschätzt.

Um die Wirksamkeitseinschätzungen im Vergleich zum Vorgängervorhaben zu erheben, wurden alle AV, deren Programme über Vorgängervorhaben verfügten, gebeten, anzugeben, ob sie bestimmten Aussagen zustimmen (AV-Q60)⁷⁹. Die Einschätzungen sind der Abbildung 25 zu entnehmen.

⁷⁹ Fast ein Drittel der befragten AV von Programmen mit Vorgängervorhaben konnte oder wollte keine Einschätzung abgeben und antwortete mit „Weiß ich nicht/Nicht zutreffend“. Die genannten Prozentwerte oder Anteile beziehen sich auf jene AV, die eine Einschätzung abgaben.

Abbildung 25: Veränderte Wirksamkeitseinschätzung durch AV in Vorhaben mit Vorgänger

Wirkungspotenzial von Vorhaben mit integrierten Instrumentenkonzepten im Vergleich zu Vorgänger-Phasen



Quellen: AV-Q6001 – 6002, 6005 – 6007

Fast drei Viertel der AV stimmten voll oder eher zu, dass im aktuellen Vorhaben qualitativ bessere Wirkungen erzielt würden als in der Vorphase. Und jeweils fast zwei Drittel der AV meinten, in der aktuellen Phase würden mehr Wirkungen erreicht, Wirkungen im Mehrebenensystem besser realisiert, größere Zielgruppen angesprochen und mehr Wirkungen bei den PO erzielt als in der Vorphase. In einer bedeutenden Mehrheit der Vorhaben (für die es bewertet wurde) hat sich nach Selbsteinschätzung der AV also eine klare Verbesserung und Erweiterung der Wirksamkeit seit der Vorphase – und damit in den meisten Fällen seit der Strukturreform – eingestellt.

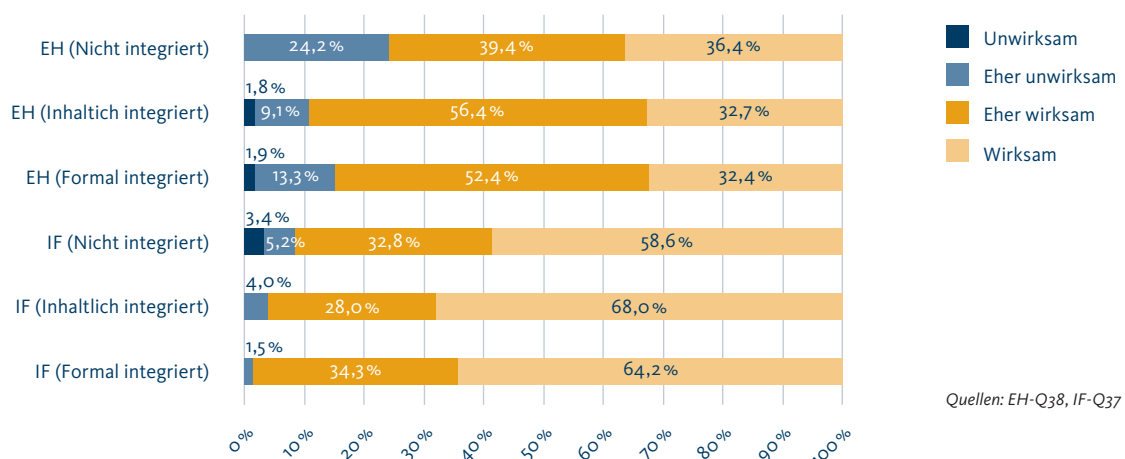
Die Art des Instrumentenportfolios im aktuellen Vorhaben hat einen statistisch messbaren Einfluss auf die Wirksamkeitseinschätzung⁸⁰ AV, in deren Vorhaben EH und/oder IF integriert tätig sind, schätzen die Wirksamkeit ihres Vorhabens leicht besser ein als solche ohne integrierte Instrumente.

Allerdings schätzen AV, die selbst im jeweiligen Vorgängervorhaben mitgearbeitet haben, die Wirksamkeitsverbesserung des derzeitigen Vorhabens verhaltener (aber immer noch positiv) ein als ihre Kolleginnen und Kollegen, die nicht im Vorgängervorhaben mitgearbeitet haben. Eine subjektive Verzerrung in der Bewertung der Wirksamkeit durch den retrospektiven Vergleich kann somit nicht ausgeschlossen werden.

Einschätzung des Wirkungspotenzials integrierter Vorhaben aus Sicht der EH und IF

Aus ihrer partikularen Sicht auf ihre individuellen Wirkungen bestätigen die IF und die EH die Wahrnehmung, dass die Integration zu einem erhöhten Wirkungspotenzial führt: 56 Prozent der integrierten EH und 60 Prozent der in ein Vorhaben integrierten IF gingen davon aus, dass sie ohne ihre Integration in ein TZ-Vorhaben weniger Wirkungen für ihre PO erzielen würden. Nur jeder zehnte EH und IF vermutete, ohne Integration mehr Wirkungen für die PO erzielen zu können. Umgekehrt glaubten 21 Prozent der nicht integrierten EH und 34 Prozent der nicht integrierten IF, durch eine Integration in ein Vorhaben ihre

⁸⁰ Mit den benannten Items zur Wirksamkeitseinschätzung wurde zusammen mit weiteren Items der Frage AV-Q60 eine Hauptachsenanalyse (Faktorenanalyse) durchgeführt. Zusammen mit dem Item „Im aktuellen Vorhaben werden Wirkungen wirtschaftlich effizienter erreicht als in der Vorphase“ wurden sie zu einem additiven Index zusammengefasst. Die Gesamtvarianz der verbleibenden sechs Items wird durch einen gemeinsamen Faktor zu 76 Prozent erklärt. Mit diesem Index wurden die im Folgenden beschriebenen Einflüsse auf die Wirkungspotenzialeinschätzung statistisch überprüft.

Abbildung 26: Bewertung der Wirksamkeit ihrer Arbeit bezüglich der Zielerreichung für PO/AG durch EH und IF**Bewertung der Wirksamkeit für die PO/AG**

Wirkungen für die PO verbessern zu können, 7 Prozent der EH bzw. 15 Prozent der IF glaubten, eine Integration würde ihre Wirkung verringern (EH-Q37, 39, IF-Q36, 38). Es wurde speziell die Wirkung für die Partnerorganisation erhoben, da ein Vergleich zu Wirkungen für das Vorhaben bei nicht integrierten EH und IF nicht möglich ist. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass nicht integrierte EH alle Wirkungen über ihre PO erzeugen, integrierte EH und IF aber durchaus auch gezielt Wirkungen für das Vorhaben erzeugen.

EH und IF bewerten ihre allgemeine Wirksamkeit ohnehin recht hoch – in Vorhaben integrierte EH und IF jedoch höher als nicht integrierte (s. Abbildung 26): Während nicht integrierte IF sich zu 92 Prozent als eher wirksam oder wirksam (für ihren Arbeitgeber) sahen, waren es bei den integrierten IF sogar 97 Prozent. Nicht integrierte EH sind nach Selbsteinschätzung zu 75 Prozent eher wirksam oder wirksam für die PO, integrierte EH sogar zu 85 Prozent. Die Integration sorgt also auch bei EH und IF für eine erhöhte Wirkungseinschätzung.

Der Nutzen der Integration liegt jedoch nicht nur bei den Partnern: Knapp drei Viertel der integrierten EH gingen zudem davon aus, dass das TZ-Vorhaben durch ihre Arbeit bei der PO sowohl qualitativ bessere Wirkungen als auch mehr Breitenwirksamkeit erzielen könne. Integrierte IF stimmten diesen Aussagen jeweils zu rund 84 Prozent zu (EH-Q2902–2903, IF-Q2602–2603).

In Ergänzung zur Wirksamkeitseinschätzung der Vorhaben durch die AV im Vergleich zu Vorhaben vor der Strukturreform wurden auch die entsprechenden Einschätzungen derjenigen EH und IF erhoben, die bereits über Erfahrung als EH und IF vor der Strukturreform verfügten.⁸¹ IF mit Vorerfahrung als IF vor der Fusion hielten sich zum Erhebungszeitpunkt in ihrer Tätigkeit im Schnitt für geringfügig wirksamer als in der vorhergehenden IF-Stelle (IF-Q4602, 4608). Bei EH mit Vorerfahrung ist dieser Effekt nicht feststellbar (EH-Q4702, 4708): Im Schnitt wurde die Arbeit als EH nach der Fusion als genauso effektiv und wirkungsvoll betrachtet wie vorher. Hierbei ist anzumerken, dass es sich bei der Stelle, mit der die Fachkräfte den Vergleich anstellten, in den wenigsten Fällen um die gleiche Stelle handeln wird wie die aktuelle.

In den Fallstudien wurde die Wirkungspotenzialverbesserung durch die Integration zwar weitgehend bestätigt, die Aussagen und Erkenntnisse waren aber deutlich differenzierter und weniger positiv. Während eine prinzipielle Wirkungsverbesserung kaum infrage gestellt wurde, wurden im Einzelfall individuelle oder institutionelle Einschränkungen festgestellt, die die positiven Resultate reduzierten. Vor allem die IF und EH selbst waren durch die Doppelbelastung zwischen Vorhaben und Partnerorganisation von einer Wirkungsverbesserung nicht immer überzeugt. Zudem gibt es zahlreiche Faktoren, die die positiven Effekte auf das verbesserte Wirkungspotenzial wieder zunichtemachen können, etwa erhöhter Koordinationsbedarf, mangelnde Zielabsprachen und vor allem auch der Einsatz von zu vielen Personalinstrumenten im Vorhaben.

Schlussfolgerungen

Sowohl der retrospektive Vergleich wie auch der Vergleich der Situation mit und einer kontrafaktischen Situation ohne Integration liefert deutliche Hinweise darauf, dass integrierten TZ-Instrumenten und damit auch Vorhaben mit integrierten

TZ-Instrumenten ein höheres Wirkungspotenzial zugeschrieben werden kann als solchen ohne integrierte Instrumente.

Inwieweit dieses Potenzial tatsächlich ausgeschöpft wurde, kann im Rahmen dieser Evaluierung nicht abschließend bewertet werden. Es gibt jedoch zahlreiche Hinweise darauf, dass der hypothetischen Wirkungsverbesserung in der Praxis einige einschränkende Faktoren entgegenstehen, die die positiven Effekte der Instrumentenintegration reduzieren können.

Dennoch muss aufgrund der durchweg positiven Wirksamkeitseinschätzung die Vorteilhaftigkeit der Integration von Instrumenten vollauf bestätigt werden. Die Art der Integration spielt bei dieser positiven Einschätzung zunächst keine Rolle. Durch eine Überprüfung und Reduzierung einschränkender Faktoren könnte die Wirksamkeit integrierter Instrumente allerdings noch gesteigert werden.

6.4

Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit integrierter TZ-Instrumente

Im Rahmen von multivariaten Analysen wurde überprüft, inwiefern einzelne der untersuchten Bewertungskriterien der Instrumentenintegration die Wirksamkeitseinschätzung von AV, EH und IF beeinflussen. Zudem wurden weitere erklärende Faktoren und Kontextfaktoren in das statistische Modell einbezogen.

Im Folgenden sind die zentralen Ergebnisse und Erkenntnisse dieser Analysen zusammenfassend dargestellt. Eine ausführliche Darstellung der Modelle und der zugrunde liegenden Variablen und Indizes finden sich in Anlage 4 des separaten Anlagenbandes.

Die multivariate Analyse bestätigte, dass die Instrumentenintegration das Wirkungspotenzial der Vorhaben erhöht und dass die (im Modell untersuchten) Kriterien der Planung und Ausgestaltung des Instrumentenportfolios einen Einfluss auf die Einschätzung des Wirkungspotenzials von Vorhaben mit integrierten EH und IF durch die Befragten haben. Gute Planung und Ausgestaltung von EH- und IF-Plätzen spielen also eine große Rolle für die Wirksamkeitseinschätzung.

⁸¹ Diese Einschätzungen beziehen sich jedoch nicht auf einen Einsatz in einer Vorphase, sondern lediglich auf einen EH- oder IF-Einsatz vor der Strukturreform. Dabei sind die Einschätzungen von EH bzw. IF komplementär zur Einschätzung von AV, da sie nicht die Wirksamkeit eines Vorhabens als Ganzes betrachten, sondern nur ihren spezifischen Beitrag.

Wichtig sind aus AV-Perspektive der profulgerechte Einsatz von Instrumenten sowie die Berücksichtigung des Partnerbedarfs bei ihrer Planung. Für EH und IF haben ebenfalls die Berücksichtigung von Partnerbedarfen sowie darüber hinaus die zielorientierte Planung der Projektplätze den höchsten Einfluss auf die Wirksamkeitseinschätzung. Formal integrierte Instrumente werden als wirksamer eingeschätzt als nur inhaltlich integrierte – bei EH allerdings nur in Bezug auf das Vorhaben. Teilweise geht nach der Einschätzung der Befragten die erhöhte Wirksamkeit für das Programm durch die Integration von EH zulasten der Wirksamkeit für die PO.

Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit integrierter Instrumente für das Programm aus Sicht von AV

Um die Einflussfaktoren auf die Wirksamkeitseinschätzung integrierter Instrumente aus Sicht von AV zu identifizieren und die Robustheit der Ergebnisse abschätzen zu können, wurden mehrere Regressionsmodelle mit unterschiedlichen Modellspezifikationen formuliert. Als abhängige Variable wurde ein Index zur Erfassung der Einstellung von AV über die Wirksamkeit integrierter Instrumente herangezogen. In diesem Index waren unter anderem die Einschätzung der AV zur erhöhten Qualität und Quantität von Wirkungen des Programms sowie die verbesserte Wirksamkeit unterschiedlicher Ebenen des Mehrebenensystems oder die Erreichung unterschiedlicher Zielgruppen abgefragt (s. dazu Anlage 4). Folgende auf den Bewertungskriterien basierende Variablen und Indizes sowie erklärende und Kontextvariablen wurden in die Modellrechnungen einbezogen:

- **Zielorientierter Einsatz** (Index)⁸²
- **Partnerorientierung** (Index)
- **Profulgerechtigkeit** (Einzelitem)
- **Flexibilität des Instrumentenkonzepts** (dichotome Variable)
- **Zielvereinbarungen** (dichotome Variable)
- **Integrationsart** (nicht integriert, nur inhaltlich integriert, nur formal integriert sowie inhaltlich und formal integrierte EH und IF)

Zusätzliche erklärende Variablen:

- **EH/IF in Vorgängervorhaben** (dichotome Variable)
- **Erfahrungen von AV** (als EH oder IF)
- **Geschlecht der Befragten** (als Kontrollvariable)

Kontextvariablen:

- **Sektor des Vorhabens**
- **Region des Vorhabens**
- **Sozioökonomischer Status des Landes** (BIP pro Kopf, Bevölkerungsgröße, Indikator für politische Teilnahme [Voice and Accountability⁸³])

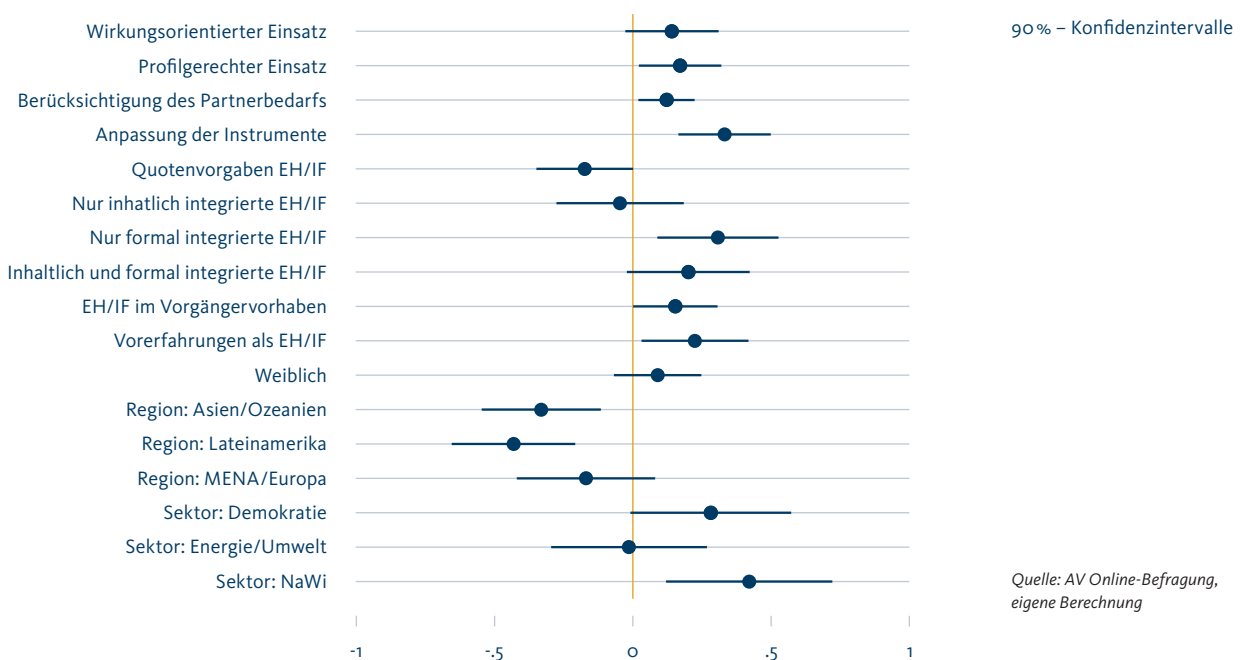
In Abbildung 27 werden die Ergebnisse der Regressionsanalyse dargestellt. Darin abgebildet ist die geschätzte Stärke des Zusammenhangs jeder unabhängigen Variablen mit der abhängigen Variablen. Die Stärke des Zusammenhangs wird darin als Entfernung von Punkten von der orangefarbenen Linie dargestellt. Die von den Punkten ausgehenden Striche markieren die Konfidenzintervalle (mit 10-prozentiger Fehlerwahrscheinlichkeit). Schneiden diese die orangefarbene Linie nicht, so ist der Effekt statistisch signifikant auf einem 10-Prozent-Niveau.

⁸² Der Einfluss der „Prüfung alternativer Instrumente“ konnte im Modell nicht überprüft werden, da der entsprechende Index unter anderem hoch mit dem Indikator des profulgerechten Einsatzes korrelierte. Da beide Indizes außerdem von einer überwiegenden Mehrheit der Befragten positiv beantwortet wurden, ist ihre Aussagekraft aufgrund der fehlenden Varianz in einem multivariaten Modell ohnehin eingeschränkt.

⁸³ S. dazu die FAQ der Weltbank zu den „Worldwide Governance Indicators“: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq> (letzter Zugriff 30.11.2015).

Abbildung 27: Ausgewählte Einflussfaktoren für die Wirksamkeitseinschätzung integrierter Instrumente durch Auftragsverantwortliche

Einflussfaktoren



Die Ergebnisse dieser Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die formale Integration von EH und IF hat einen signifikanten Effekt auf die Wirksamkeitseinschätzung des Vorhabens durch die oder den AV. Die rein inhaltliche Integration hat dagegen nahezu keinen Effekt auf die Einschätzung der Wirksamkeit. Da sich Vorhaben, in denen nur inhaltlich integrierte EH/IF eingesetzt sind, signifikant von Vorhaben, in denen nur formal integrierte EH/IF eingesetzt sind, unterscheiden, kann gezeigt werden, dass die Wirksamkeitseinschätzung der AV vor allem von der formalen Integration der Personalinstrumente EH/IF im Vorhaben abhängt. Auch die Fallstudien haben gezeigt, dass AV formal integrierte Instrumente als enger an das Programm angebunden und damit wirksamer im Sinne des Vorhabens wahrnehmen bzw. die Wirkungserwartung an formal integrierte Instrumente höher ist als bei lediglich inhaltlich integrierten Instrumenten.
- Eine ergänzende Modellrechnung zeigte, dass die Wirksamkeit integrierter Instrumente für das Programm von AV mit integrierten EH/IF besser eingeschätzt wurde als von AV ohne EH/IF (die diese Wirksamkeit nur hypothetisch beurteilten). Der gleiche Effekt tritt auf, wenn Vorhaben mit nur formal integrierten EH/IF mit allen anderen Vorhaben verglichen werden. Demnach kann davon ausgegangen werden, dass aus AV-Perspektive insgesamt mit der Integration von Instrumenten eine höhere Wirksamkeitseinschätzung der Programme einhergeht.
- Alle Variablen, mit denen Aspekte der Planung des Instrumentenportfolios erfasst werden, haben einen positiven Effekt auf die Wirksamkeitseinschätzung von AV. Von besonderer Bedeutung dabei sind der profilgerechte Einsatz von Instrumenten sowie die Berücksichtigung des Partnerbedarfs bei ihrer Planung. Je mehr die Instrumente profilgerecht eingesetzt und je stärker Partnerbedarfe bei der Planung der Instrumente berücksichtigt wurden,

desto höher wurde die Wirksamkeit integrierter Instrumente von AV eingeschätzt.

- Dass die Ableitung der Instrumente aus den Zielen des Vorhabens keinen signifikanten Effekt auf die Wirksamkeitseinschätzung durch die AV aufweist, bedeutet nicht, dass der zielorientierte Einsatz keinen Einfluss auf die Wirksamkeit hat: Die Abwesenheit eines signifikanten Zusammenhangs kann darauf zurückgeführt werden, dass die überwiegende Mehrheit der befragten AV (ca. 95 Prozent) den beiden Einzelitems des Indexes eher oder voll zustimmten. Das schränkt die Varianz der unabhängigen Variablen stark ein.
- Je flexibler der Instrumentenmix gehandhabt wird, desto höher wird die Wirksamkeit eingeschätzt. AV, in deren Vorhaben das Instrumentenportfolio beispielsweise aufgrund von Kontextveränderungen angepasst wurde bzw. angepasst werden soll, schätzten die Wirksamkeit ihrer integrierten Instrumente signifikant höher ein als ihre Kolleginnen und Kollegen, in deren Vorhaben dies nicht der Fall war.
- Ein signifikanter Effekt der Zielvorgaben auf die Wirksamkeitseinschätzung lässt sich zwar in diesem Modell nicht feststellen. Tendenziell geht mit dem Vorhandensein von Quoten aber eine geringere Wirkungseinschätzung einher. Im dargestellten Modell ist dieser Effekt statistisch nicht signifikant und kann somit nicht auf die Grundgesamtheit übertragen werden, in einigen der übrigen Modelle tritt der Effekt jedoch als signifikant negativ auf. Dies verweist darauf, dass Quoten durchaus einen negativen Effekt auf die Wirksamkeitseinschätzung von AV haben, allerdings ist der Effekt nicht sehr robust.
- Für die Wirksamkeitseinschätzung von AV spielt es keine Rolle, ob in einem Vorgängervorhaben bereits EH und/oder IF im Rahmen eines gemeinsamen Programmvorschlags eingesetzt waren. Die Wirksamkeitseinschätzung von AV ist somit unabhängig davon, ob ein Instrumentenkonzept auf spezifischen Erfahrungen aus Vorgängervorhaben aufbaut oder im Zuge eines Neuvorhabens erst neu erstellt wurde. Dies lässt den Schluss zu, dass nicht notwendigerweise organisationale Lernerfahrungen mit der Integration von Instrumenten gemacht werden müssen, um Instrumente wirksam in Vorhaben einsetzen zu können. Auch in Neuvorhaben können sie so geplant und eingesetzt werden, dass sie von AV als wirksam eingeschätzt werden.
- Im Gegensatz dazu beeinflussen individuelle Erfahrungen von AV ihre Wirksamkeitseinschätzung von integrierten Instrumenten signifikant. Aus dem Modell geht hervor, dass AV, die über berufliche Vorerfahrungen als EH oder IF verfügen, die Wirksamkeit integrierter Instrumente höher einschätzen als AV, die nicht über diese Berufserfahrung verfügen. AV, die keine eigenen Erfahrungen als EH oder IF oder den Umgang mit diesen im eigenen Vorhaben sammeln konnten, beurteilen die Wirksamkeit integrierter Instrumente schlechter. Dies könnte als Hinweis darauf gedeutet werden, dass der oft kritische Diskurs zur Wirksamkeit integrierter Instrumente nicht evidenzbasiert geführt wird bzw. dass die schlechtere Wirksamkeitseinschätzung von AV ohne Erfahrung als oder mit EH und IF z. T. auch auf Vorurteilen basiert.
- AV in lateinamerikanischen oder asiatischen Ländern schätzen im Vergleich zu AV in afrikanischen Ländern die Wirksamkeit integrierter Instrumente signifikant schlechter ein. Da sozioökonomische Indikatoren auf Länderebene konstant gehalten wurden, kann dieser Effekt nicht auf entsprechende Unterschiede zwischen den Ländern dieser Regionen zurückgeführt werden.⁸⁴ Ergebnisse aus der qualitativen Analyse weisen jedoch darauf hin, dass es deutliche regionale Vorlieben in Bezug darauf gibt, wie mit TZ-Durchführungsorganisationen zusammengearbeitet wird: Die Kooperation mit internationalen Beraterinnen und Beratern wie EH und IF wird nicht in allen Regionen gleichermaßen geschätzt und so werden diese seitens der GIZ in vielen Regionen gar nicht eingesetzt (z. B. Indien, China). Sowohl das lokale Bildungsniveau als auch der Arbeitsmarkt für qualifizierte Fachkräfte, der in Lateinamerika und Asien z. T. deutlich ausgeprägter ist als in einigen afrikanischen Ländern, spielen eine wichtige Rolle für die Einsatzmöglichkeiten internationaler Fachkräfte. Hinzu kommen möglicherweise Sprachprobleme und kulturelle Differenzen, die die Wirksamkeitseinschätzungen zusätzlich beeinflussen und die in Asien eventuell stärker zum Tragen kommen als in Afrika.
- Es fällt auf, dass AV im Sektor nachhaltige Wirtschaftsentwicklung die Wirksamkeit integrierter Instrumente höher einschätzen als ihre Kolleginnen und Kollegen in sozialen Sektoren (Bildung, Gesundheit, Sicherung der Ernährung). Dies kann möglicherweise dadurch erklärt werden,

⁸⁴ Die regionalen Effekte blieben in mehreren Modellen, in denen unterschiedliche sozioökonomische Indikatoren (Wachstum des BIP, Human Development Index) aufgenommen wurden, signifikant. Sie sind dementsprechend robust.

dass internationale Fachkräfte in diesen Sektoren eher über Kompetenzen verfügen, die die lokalen Arbeitsmärkte nicht decken können.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse der multivariaten Modelle, dass die Planung und die Ausgestaltung des Instrumentenportfolios eine zentrale Rolle bei der Wirksamkeitseinschätzung von AV spielen. Insbesondere der profilgerechte Einsatz und die Berücksichtigung der Partnerbedarfe sind für die Wirksamkeit integrierter Instrumente relevante Einflussfaktoren. Außerdem bedeutsam für ihre Wirksamkeit sind die Flexibilität im Umgang mit dem Instrumentenkonzept sowie die Abwesenheit von Quotenvorgaben.

Einflussfaktoren auf die Einschätzung der Wirksamkeit von EH/IF für das Programm

Die Einschätzungen von AV und EH bzw. IF können nicht direkt miteinander verglichen werden, da mit den jeweiligen Perspektiven unterschiedliche Aspekte der Instrumentenintegration in den Mittelpunkt gerückt werden müssen. Während AV ihr Programm holistisch betrachten können, treten für EH und IF vermutlich primär einzelne Aspekte des Programms in Erscheinung. Für sie stehen ihr Verhältnis und ihr individueller Beitrag zum Vorhaben sowie für die Partner im Mittelpunkt – sie nehmen eher eine individuelle denn eine übergeordnete Perspektive auf das Programm ein. In diesem Sinne ergänzen sich aber beide Sichtweisen bezüglich des Wirkungsbeitrags für das Vorhaben.

Die Wirksamkeitseinschätzung aus Sicht integrierter EH und IF komplementiert die Wirksamkeitseinschätzung von AV. Indem der Analyse die gleichen Hypothesen zugrunde gelegt wurden, konnten Einflussfaktoren für die jeweilige Perspektive identifiziert werden. Die Synthese der Ergebnisse erfolgte analytisch durch die Identifikation inhaltlich interpretierbarer Konvergenzen und Divergenzen. Dementsprechend stehen auch bei der Analyse von Einflussfaktoren auf die Wirksamkeitseinschätzung durch EH und IF Fragen nach Aspekten der Planung des Instrumentenportfolios im Mittelpunkt. Diese mussten allerdings angepasst werden, um den spezifischen, individuellen Perspektiven von EH und IF gerecht zu werden. Die Planung

des Instrumentenportfolios manifestiert sich für EH und IF anders als für AV. Außerdem lassen sich einige Aspekte der Planung, beispielsweise Quotenvorgaben und die Flexibilität der Programme im Umgang mit ihren Instrumenten, auf Fachkräfteebene nicht direkt beobachten.

Als abhängige Variable wurde für die Untersuchung aus der Perspektive der EH und IF eine dichotome Variable in das Modell aufgenommen, die die eigene Wirksamkeit in der Wahrnehmung der Fachkräfte abbildet. In dieser dichotomen Variablen steht 1 für eine uneingeschränkte eigene Wirksamkeitseinschätzung und 0 für die Einschätzung der eigenen Wirksamkeit als eingeschränkt wirksam oder unwirksam. Die angenommenen Einflussfaktoren wurden wie folgt operationalisiert:

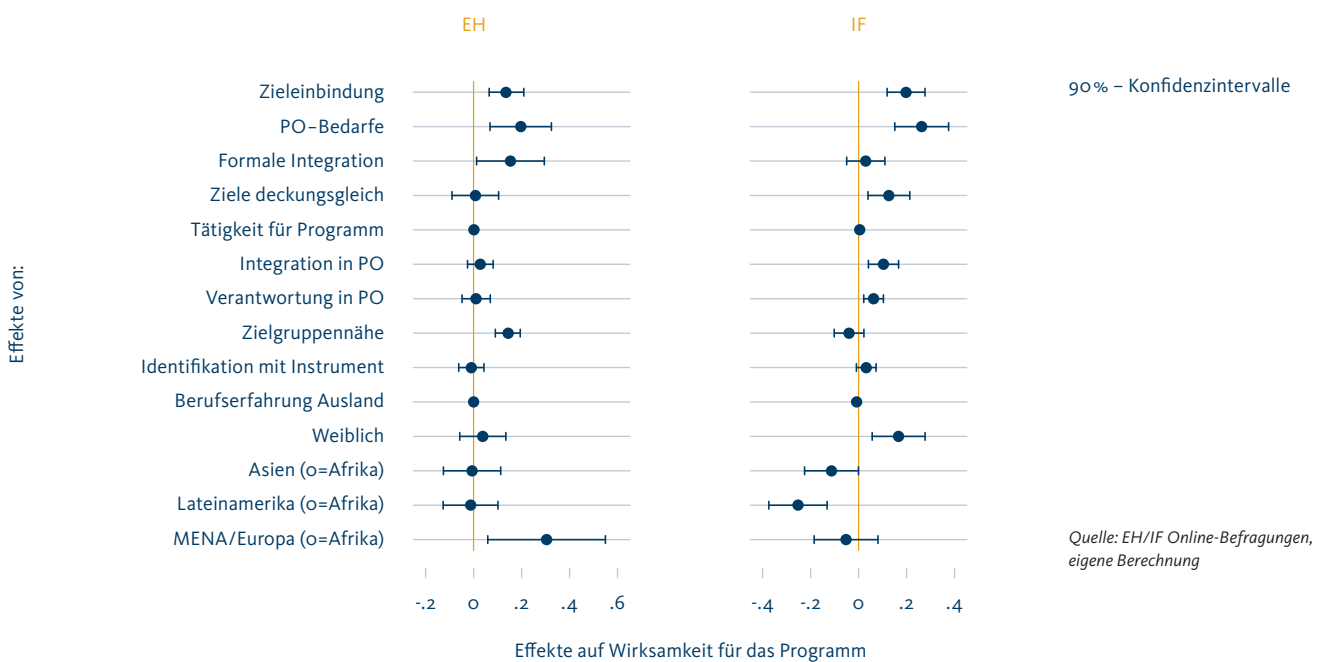
- **Einbindung in die Ziele des Vorhabens** (Index)
- **Berücksichtigung der Partnerbedarfe** (Index)
- **Übereinstimmung der Ziele von Vorhaben und PO** (Einzelitem)
- **profilgerechter Einsatz der Instrumente** (zwei Indizes)
- **Art der Integration** (dichotome Variable)
- **Verhältnis beratender zu implementierenden Tätigkeiten** (additive Variable)
- **Identifikation mit dem Instrument** (Index)

Insgesamt wurden 15 unabhängige Variablen in das Analysemodell aufgenommen. Um die Robustheit der Ergebnisse abschätzen zu können, wurden erneut mehrere Regressionsmodelle mit unterschiedlichen Modellspezifikationen gerechnet.

Abbildung 28 stellt analog zu Abbildung 27 die Stärke des Einflusses der unabhängigen Variablen auf die abhängige Variable sowie deren Signifikanz dar. Auch hier bildet die Entfernung der Punkte von der orangefarbenen Linie die Stärke des Zusammenhangs und die davon ausgehenden Striche die Konfidenzintervalle ab. Schneiden Letztere die orangefarbene Linie nicht, so ist der Zusammenhang mit 10-prozentiger Fehlerwahrscheinlichkeit signifikant. Insgesamt geht aus der Abbildung hervor, dass deutliche Unterschiede zwischen EH und IF bestehen.

Abbildung 28: Einflussfaktoren auf die Wirksamkeitseinschätzungen für das Programm durch EH und IF

Einflussfaktoren EH/IF



Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Art der Integration hat einen deutlichen Effekt auf die Selbsteinschätzung der Wirksamkeit von EH für das Programm. Formal integrierte EH schätzten ihren Wirkungsbeitrag zum Vorhaben im Vergleich zu inhaltlich integrierten EH signifikant höher ein. Im Gegensatz dazu ist der positive Effekt bei IF nicht signifikant. Die Abwesenheit eines signifikanten Effekts bei IF könnte darauf hindeuten, dass IF aufgrund ihrer starken Integration in die Partnerorganisation ihre Wirksamkeit für das Programm weitestgehend unabhängig davon beurteilen, welche Form ihre Integration annimmt. Der Zusammenhang bei EH weist in erster Linie darauf hin, dass die Vorhaben von der formalen Integration von EH im Vergleich zu deren inhaltlicher Integration profitieren.
- Im Rahmen der Modelle zeigt sich die Bedeutung, die die Planung und Ausgestaltung einzelner Plätze für die Wirksamkeit der Instrumente haben. Insbesondere die Einbindung der Plätze in die Ziele der Vorhaben sowie die Berücksichtigung von Partnerbedarfen bei der Ausgestaltung der Plätze sind von zentraler Bedeutung.
- Während also die Art der Integration bei IF keine Auswirkung auf deren Wirkungseinschätzung bezogen auf das Vorhaben hat, so schätzten sie sich vorwiegend dann als wirksam für das Vorhaben ein, wenn die Ziele des Vorhabens eng mit den Partnerbedarfen abgestimmt waren.
- Die Einbindung von IF in ihren lokalen Arbeitgeber hat einen starken Effekt auf ihre Wirksamkeitseinschätzung. Der profilgerechte Einsatz im Hinblick auf die Einbindung in die Strukturen der Partnerorganisation und die Übernahme von Verantwortung gehen mit einer deutlich größeren Wahrscheinlichkeit einer höheren Wirksamkeitseinschätzung für das Programm einher. Auf die Einschätzung der EH bezüglich ihrer Wirksamkeit für das Vorhaben haben die Integration in die PO und die Übernahme von Führungsverantwortung keinen Effekt. Dies entspricht dem Profil von EH.

- Je intensiver EH mit der Zielgruppe ihrer Partnerorganisation zusammenarbeiten, desto höher ist ihre Einschätzung der eigenen Wirksamkeit für das Vorhaben. EH unterscheiden sich damit signifikant und profilmäßig von IF.
- Die Übereinstimmung der Vorhabensziele mit den Partnerbedarfen hat bei EH hingegen keinen Effekt auf die Einschätzung ihrer Wirksamkeit für das Vorhaben. Zwar sollten sie idealiter dadurch für das Programm wirksam sein, dass sie ihre Partnerorganisation gemäß deren Bedarfen stärken und dadurch den Zielen des Vorhabens zuarbeiten. Die Abwesenheit eines statistischen Effekts könnte aber als Zeichen dafür gewertet werden, dass EH eher Ziele des Vorhabens verfolgen als die ihrer Partnerorganisation, wie es ihrem Profil als deren Berater entspräche.⁸⁵ Dementsprechend sind sie zwar wirksam für das Vorhaben, bedienen aber dabei nicht unbedingt die Bedarfe ihrer Partnerorganisation. Somit wird die Partnerorganisation vorrangig zu einem Instrument für die Implementierung von Programmvorgaben.⁸⁶
- Während das Bild bei EH nicht eindeutig ist, zeigt sich bei IF relativ deutlich die Bedeutung des Primats der Partnerorientierung. IF sind in ihrer eigenen Wahrnehmung nur dann für das Vorhaben wirksam, wenn sie gleichzeitig die Bedarfe ihrer Partnerorganisation befriedigen können. Sie sind vor allem dann wirksam, wenn sie entsprechend ihrem Profil in die Strukturen ihrer Partnerorganisation eingebunden sind und dort bestenfalls Verantwortung übernehmen. Wirkungen für das Vorhaben können sie nur dann erzeugen, wenn die Ziele ihres Einsatzes mit den Bedarfen ihrer Partnerorganisation weitgehend übereinstimmen und somit Vorhabensziele indirekt erreicht werden, indem Partnerbedarfe gedeckt bzw. Partner gestärkt werden.
- Die Identifikation mit dem Instrument spielt weder für EH noch für IF eine Rolle. Für die Analyse war angenommen worden, dass EH, die sich stärker mit dem Instrument EH identifizieren, eine geringere Wirksamkeit für das Programm aufweisen. Dieser Effekt ist jedoch nicht beobachtbar. Die Wirksamkeit für das Programm hängt dementsprechend vermutlich auch nicht von der Zufriedenheit mit den vertraglichen Rahmenbedingungen ab: EH, die unzufrieden mit ihrem EH-Vertrag waren und lieber als reguläre

Mitarbeitende der GIZ tätig gewesen wären, schätzten ihre Wirksamkeit nicht unbedingt besser oder schlechter ein als ihre Kolleginnen und Kollegen, die mit ihrer vertraglichen Situation als EH zufrieden waren.⁸⁷

- Soziodemografische Unterschiede zwischen den Befragten wirken sich vor allem auf Unterschiede in der Wirksamkeitseinschätzung von IF aus. Weder das Geschlecht noch die Berufserfahrung im Ausland haben einen signifikanten Effekt auf die Wirksamkeit von EH für das Programm. Allerdings gibt es einen deutlichen Effekt des Geschlechts von IF: Weibliche IF gaben eher an, einen hohen Wirkungsbeitrag für ihr Programm erreicht zu haben als ihre männlichen Kollegen. Der Anteil weiblicher IF ist mit 29 Prozent jedoch vergleichsweise gering (insgesamt wurden nur 63 weibliche IF befragt).
- Der negative Einfluss der Berufserfahrung auf die Wirksamkeitseinschätzung ist zwar signifikant, aber vergleichsweise gering. Der Effekt der Berufserfahrung lässt sich nicht erklären durch Erfahrungen der Befragten als EH/IF vor der Fusion.

Insgesamt zeigt das Modell, dass sich EH und IF hinsichtlich der Einflussfaktoren auf ihre Wirksamkeitseinschätzung für das Programm teilweise deutlich unterscheiden. Während die Wirksamkeit beider Fachkrafttypen sehr stark von der zielorientierten Planung der Projektplätze und ebenso der Berücksichtigung von Partnerbedarfen beeinflusst wird, sind für die Wirksamkeit von IF vor allem die Integration und die Position in ihrer Partnerorganisation relevant. Dies entspricht durchaus dem Profil von IF. In diesem Sinne kann konstatiert werden, dass für IF der profilmgerechte Einsatz (trotz der damit verbundenen relativen Ferne von Programmaktivitäten) förderlich für die Wirksamkeit für das Vorhaben ist. Dementsprechend sind insbesondere ihre Wirkungsbeiträge davon abhängig, dass die Ziele ihres Einsatzes zwischen Vorhaben und lokalem Arbeitgeber gut abgestimmt sind.

Dass bei EH die Übereinstimmung der Ziele keinen Effekt auf die Wirksamkeit für das Vorhaben hat, mag als Zeichen dafür gedeutet werden, dass sie zumindest teilweise eher als Programmmitarbeiterinnen und Programmmitarbeiter betrachtet

⁸⁵ Dabei fühlten sich EH, die eine hohe selbst berichtete Wirksamkeit für das Programm angaben, nicht signifikant mehr oder weniger als Programmmitarbeitende der GIZ als andere.

⁸⁶ Für diese Interpretation spricht außerdem, dass sich wirksame EH mehr als Programmmitarbeitende eingesetzt fühlten als unwirksame.

⁸⁷ Mit der Diskussion um die Identifizierung von EH und IF mit ihren Instrumentenprofilen verbunden ist die Frage der Wertschätzung insbesondere von EH innerhalb der GIZ. Diese Variable wies jedoch im Modell keinen Effekt auf und wurde deshalb nicht in das finale Modell aufgenommen.

bzw. eingesetzt werden, also eher Zielvorgaben des Programms umsetzen. Ihre Partnerorganisation wäre somit mehr ein Instrument für die Implementierung von Programmvorgaben, als dass es tatsächliches Ziel des Einsatzes wäre, die Partnerorganisation zu fördern. Darauf weist auch die hohe Bedeutung hin, die die Zusammenarbeit mit der Zielgruppe für die Einschätzung der Wirksamkeit für das Programm hat. Nur auf den ersten Blick mag dieser Zusammenhang kontraintuitiv scheinen, zielen doch vielfach EH-Einsätze darauf ab, Vorgaben der Programme auf lokaler Ebene umzusetzen und im Sinne der Breitenwirksamkeit eine möglichst große Zahl an Personen zu erreichen.

Einflussfaktoren auf die Einschätzung der Wirksamkeit von EH/IF bezüglich ihrer Partnerorganisation

Die Wirksamkeit integrierter EH und IF für ihr Programm bildet nur einen Aspekt ihrer Wirksamkeit ab. Vor allem sollen EH und IF zu Wirkungen ihrer jeweiligen Partnerorganisation beitragen – die im Idealfall dem Programmziel weitgehend entsprechen – und somit indirekt Beiträge zur Zielerreichung ihres Vorhabens leisten. Aus diesem Grund wurden in einem weiteren Analyseschritt Faktoren für die Wirksamkeit von EH und IF für ihre Partnerorganisationen untersucht. Ein besonderes Augenmerk wurde dabei auf Unterschiede zwischen nicht integrierten, inhaltlich integrierten und formal integrierten EH und IF gelegt, um das Spannungsverhältnis zwischen den Zielen der Einsätze integrierter EH und IF für das Programm und für die Partnerorganisation näher zu untersuchen.

In dieser Analyse standen dabei nicht die einzelnen Aspekte der Planung integrierter Instrumente im Mittelpunkt, sondern der Unterschied zwischen integrierten und nicht integrierten EH und IF in ihrer Wirksamkeit für die Partnerorganisation.

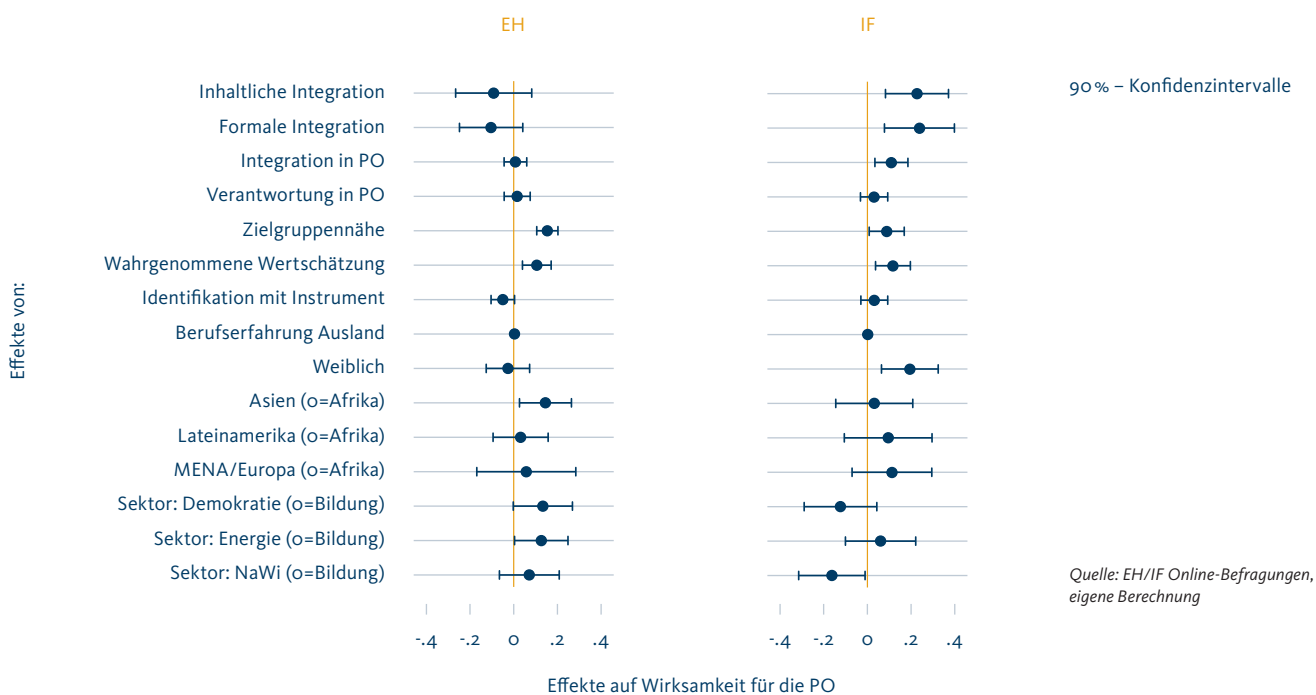
Die Wirksamkeitseinschätzung von EH und IF für ihre Partnerorganisation wurde analog zu ihrer Wirksamkeitseinschätzung für das Programm erhoben. Aus den Daten wurde wiederum eine dichotome Variable gebildet, um Faktoren für eine hohe Wirksamkeitseinschätzung für die Partnerorganisation identifizieren zu können. Die erklärenden Konstrukte wurden wie folgt operationalisiert:

- **Programmintegration** (Es wurde zwischen nicht integrierten, inhaltlich integrierten und formal integrierten EH und IF unterschieden.)
- **profilgerechter Einsatz der Instrumente** (zwei Indizes: strukturelle Integration in die Partnerorganisation und Führungsverantwortung in der Partnerorganisation)
- **Identifikation mit dem Instrument** (Index)
- **wahrgenommene Wertschätzung** (Index)

Es wurden mehrere Modelle mit unterschiedlichen Modellspezifikationen gerechnet, um die Robustheit der Ergebnisse zu überprüfen. Das in der Folge diskutierte Modell stellt die zentralen Ergebnisse einer Reihe von Modellen dar.

Abbildung 29: Einflussfaktoren der Wirksamkeit von EH und IF für ihre Partnerorganisationen

Einflussfaktoren EH/IF



Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Modell zeigt deutlich, dass sowohl inhaltlich als auch formal integrierte IF im Vergleich zu nicht integrierten IF eine höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, eine hohe Wirksamkeit für ihre Partnerorganisation anzugeben. Vertraut man der Selbsteinschätzung der IF, so kann für IF demnach davon ausgegangen werden, dass mit der Programmintegration eine höhere Wirksamkeit für die Partnerorganisation einhergeht. Dabei unterscheiden sich inhaltlich und formal integrierte IF nicht signifikant voneinander. Insgesamt kann dies als weiteres Zeichen dafür gewertet werden, dass bei IF die Integration in Programme förderlich für das Wirkungspotenzial bei ihrer Partnerorganisation ist. Dabei macht es keinen Unterschied, ob die Befragten inhaltlich oder formal integriert sind. Beide Gruppen schätzen sich wirksamer für ihre Partnerorganisation ein als IF, die nicht integriert sind.
- Bei EH dagegen zeigt sich der Zusammenhang unter einem negativen Vorzeichen: Inhaltlich und formal integrierte EH gaben im Vergleich zu ihren nicht integrierten Kolleginnen und Kollegen eher eine geringere Wirksamkeit für die Partnerorganisation an. Allerdings ist dieser Effekt nicht signifikant, die Fehlerwahrscheinlichkeit bei der Übertragung dieses Zusammenhangs auf die Grundgesamtheit also größer als 10 Prozent. Dabei unterscheiden sich inhaltlich und formal integrierte EH nicht signifikant voneinander.
- Analog zu den Einschätzungen der Wirksamkeit für das Programm ist für IF eine relativ eindeutige Interpretation der Ergebnisse möglich: Ihre Vorhaben und ihre lokalen Arbeitgeber profitieren von der Programmintegration von IF gerade deshalb, weil sie so stark in ihre Partnerorganisationen eingebunden sind. Auch die qualitativen Ergebnisse deuten darauf hin, dass IF nicht als „Programmmitarbeitende“ eingesetzt werden. In diesem Setting ist es demzufolge

möglich, dass die Programmintegration zu einer Win-win-Situation für Vorhaben und Partner führt.

- Bei EH dagegen zeigt sich wie bereits bei der Analyse ihrer Wirksamkeitseinschätzung für das Programm ein ambivalentes Bild. Die negativen Effekte der Programmintegration auf die wahrgenommene Wirksamkeit für die Partnerorganisation entsprechen den Ergebnissen der Fallstudien – hier gab es deutliche Hinweise darauf, dass ein Spannungsverhältnis zwischen der Wirksamkeit für das Programm und der Wirksamkeit für die Partnerorganisation existiert (s. Kasten 2: Spannungsverhältnis Partnerorientierung – Programmorientierung). Da jedoch die Effekte im Modell nicht signifikant sind, muss davon ausgegangen werden, dass das Spannungsverhältnis nicht bei allen EH so deutlich auftritt. Klar lässt sich jedoch zeigen, dass im Umkehrschluss (es existiert kein positiver Zusammenhang zwischen der Programmintegration und der Wirksamkeitseinschätzung für die Partnerorganisation) keine Win-win-Situation durch die Integration von EH in Programme entsteht.
- Der profilgerechte Einsatz von IF, der hier über die Integration in die Partnerorganisation und die Übernahme von Führungsverantwortung abgebildet wurde, hat einen positiven Effekt auf die Wirksamkeit für die lokalen Arbeitgeber. Insbesondere die Integration in Strukturen der Partnerorganisation wirkt sich signifikant positiv auf die selbst berichtete Wirksamkeit für den Arbeitgeber aus. Die Übernahme von Personal- und Budgetverantwortung hat dagegen keinen signifikanten Effekt auf die Selbsteinschätzung. Beide Faktoren haben auf die Wirksamkeit von EH keinen Effekt. Obwohl die Integration in Strukturen der Partnerorganisation und die Übernahme von Führungsverantwortung nicht dem Profil von EH entsprechen, tritt kein negativer Effekt auf. Die Abwesenheit des Effekts zeigt jedoch nicht, dass nicht profilgerecht eingesetzte EH wirkungsvoller sind. Es kann lediglich gezeigt werden, dass EH unabhängig von ihrer Einbettung in die Strukturen ihrer Partnerorganisation wirksam (bzw. nicht wirksam) sein können.
- Gleichzeitig hat die Intensität der Zusammenarbeit mit der Zielgruppe einen signifikanten Effekt auf die Wirksamkeitseinschätzung sowohl von EH als auch von IF. Während

dieser Zusammenhang als Hinweis auf den profilgerechten Einsatz von EH gewertet werden kann, ist er für IF überraschend, da sie nicht notwendigerweise direkt mit den Zielgruppen zusammenarbeiten, sondern innerhalb ihrer Partnerorganisation operative Tätigkeiten oder Managementfunktionen übernehmen.⁸⁸ Nichtsdestotrotz gilt hier genauso wie bei den EH, dass eine genaue Kenntnis der Zielgruppe wichtig ist, um die Partnerorganisation zielgerichtet unterstützen zu können.

- Je eher EH wie auch IF angaben, sich innerhalb der GIZ wertgeschätzt zu fühlen, umso eher erklärten sie auch, eine hohe Wirksamkeit für ihre Partnerorganisation zu erreichen. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund bedeutsam, dass die Wirksamkeit für das Programm weitgehend unabhängig von der wahrgenommenen Wertschätzung beurteilt wurde.⁸⁹
- Im Gegensatz dazu hat die Identifikation mit dem Instrument weder für EH noch für IF einen signifikanten Effekt auf die selbst berichtete Wirksamkeit für die Partnerorganisation.
- Die Bedeutung des Kontextes für die Wirksamkeitseinschätzung zeigt sich auch hinsichtlich der Wirksamkeit für die Partnerorganisation. Wie bei der Wirksamkeit für das Programm schätzten auch hier weibliche IF (allerdings bei relativ geringer Fallzahl) ihre Wirksamkeit höher ein als ihre männlichen Kollegen.
- Während berufserfahrenere IF eine geringere Wirksamkeit für das Programm angaben, unterschieden sie sich nicht von ihren jüngeren Kolleginnen und Kollegen hinsichtlich der selbst berichteten Wirksamkeit für die Partnerorganisation.
- Dass die Wirksamkeit für die Partnerorganisation nach Sektoren und Regionen variiert, verweist wie in den anderen Modellen auch darauf, dass spezifische Einflussfaktoren, die sich aus dem Kontext ergeben, nicht durch die Befragung erfasst und im Modell abgebildet werden konnten.

Insgesamt zeigen diese Ergebnisse, dass Integration nicht zu einer geringeren Einschätzung der Wirksamkeit für die PO führt. Insbesondere bei IF tritt der gegenteilige Effekt auf: Mit der Integration geht eine signifikant höhere

⁸⁸ Die Art der Tätigkeit – ob also eher beratende oder operative Aufgaben übernommen werden – hat dagegen keinen Effekt auf die selbst berichtete Wirksamkeit von EH und IF und wurde deshalb nicht in das finale Modell aufgenommen.

⁸⁹ Allerdings sollte dieser Effekt nicht überinterpretiert werden, da ein Großteil jener Variablen, die im Modell der Wirksamkeit für das Programm enthalten waren, hier nicht abgebildet werden konnte. Viele der oben enthaltenen Variablen stehen für nicht integrierte EH und IF nicht zur Verfügung. Daher kann dieser Effekt auch nur dadurch zustande gekommen sein, dass andere erklärende Faktoren nicht im Modell aufgenommen wurden.

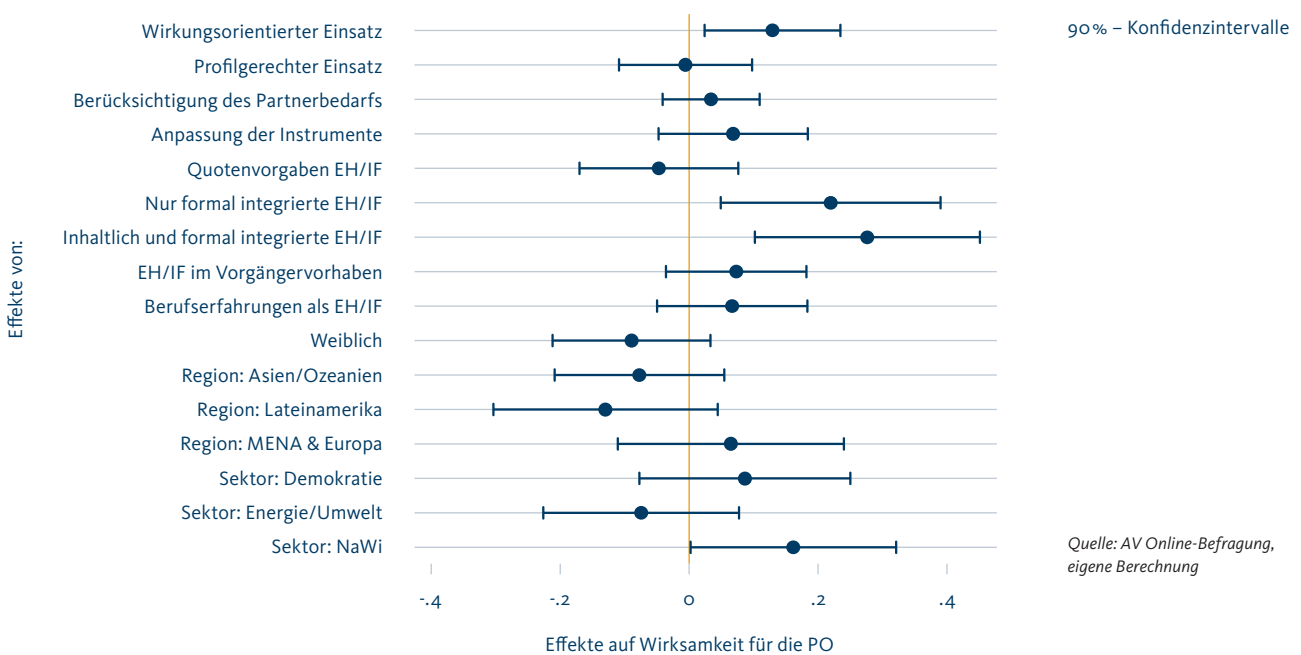
Wahrscheinlichkeit einher, die eigene Wirksamkeit als hoch einzuschätzen. Der Effekt der Integration in TZ-Vorhaben ist bei EH dagegen negativ – allerdings ist der Effekt hier nicht signifikant. Dies verweist darauf, dass nicht in allen Fällen ein Spannungsverhältnis zwischen Programmzielen und Partnerbedarfen auftritt.

Der Effekt, den der profulgerechte Einsatz auf die wahrgenommene Wirksamkeit von IF für ihre lokalen Arbeitgeber hat, verweist auf die Bedeutung, die die starke Integration von IF in ihre Partnerorganisationen für ihre Wirksamkeit hat. Werden sie nicht entsprechend dem Profil eingesetzt, so geht damit eine als geringer eingeschätzte Wirksamkeit für den Arbeitgeber einher. Bei EH besteht dieser Effekt dagegen in diesem Modell nicht. Arbeiten sie beispielsweise in Linienfunktion in ihrer Partnerorganisation, so ist dies nicht notgedrungen ihrer wahrgenommenen Wirksamkeit für ihre Partnerorganisation abträglich. Für EH ebenso wie für IF bedeutsam ist dagegen die Nähe zu Zielgruppen: Mit einer höheren Intensität der Zusammenarbeit mit den Zielgruppen ihrer Partnerorganisation geht eine höhere Wahrscheinlichkeit einher, die eigene Wirksamkeit hoch zu bewerten.

Einflussfaktoren auf die Wirksamkeitseinschätzung von EH/IF für ihre Partnerorganisation aus Sicht von AV

Um die Perspektive von EH und IF auf ihre Wirksamkeit für ihre Partnerorganisation zu ergänzen, wurde abschließend die Einschätzung von AV hinsichtlich der Wirksamkeit integrierter Instrumente für ihre jeweiligen Partnerorganisationen untersucht. Im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses dieses Modells steht die Frage nach dem Einfluss der Integrationsart von Instrumenten auf die Wirksamkeit für die Partnerorganisation. Die entsprechende Hypothese lautet: „AV, in deren Vorhaben formal integrierte Instrumente vorhanden sind, schätzen die Wirksamkeit der Instrumente für die Partnerorganisation höher ein als ihre Kolleginnen und Kollegen, in deren Vorhaben keine formal integrierten Instrumente eingesetzt werden.“

Als abhängige Variable wurde hierfür die Zustimmung der Befragten zur Aussage, dass „durch die in meinem Vorhaben eingesetzten EH/IF können Wirkungen bei den Partnern besser erreicht werden als ohne bzw. mit alternativen Instrumenten“, in eine dichotome Variable übertragen (volle bzw. geringe bis keine Zustimmung). Es wurde die gleiche Modellspezifikation wie zur Erklärung der Programmwirksamkeit gewählt. In Abbildung 30 werden die Ergebnisse des Modells dargestellt.

Abbildung 30: Einflussfaktoren der Wirksamkeitseinschätzung von EH und IF für ihre Partnerorganisationen durch AV**Einflussfaktoren (Marginale Effekte)**

Insgesamt zeigt das Modell, dass die Art der Integration von EH und IF in die Vorhaben bedeutsam auch für die Einschätzung der Wirksamkeit für ihre Partnerorganisationen aus Sicht von AV ist. AV, in deren Vorhaben nur formal integrierte EH und/oder IF eingesetzt waren, schätzten die Wirksamkeit integrierter Instrumente für die jeweilige Partnerorganisation höher ein als solche AV, in deren Vorhaben lediglich inhaltlich integrierte EH und IF eingesetzt wurden. Das Gleiche gilt für AV, in deren Vorhaben inhaltlich und formal integrierte EH und IF eingesetzt wurden. Dabei macht es keinen Unterschied, ob im Vorhaben nur formal integrierte Instrumente oder ob inhaltlich und formal integrierte EH/IF zum Einsatz kamen.

Dieses Ergebnis ist konsistent mit der Einschätzung von AV zur Wirksamkeit der Vorhaben. Auch dort zeigt sich, dass ein signifikanter Unterschied zwischen inhaltlich und formal integrierten Instrumenten besteht. Aus der Programmperspektive geht die formale Integration von Instrumenten folglich mit einer

höheren Wirksamkeit sowohl der Vorhaben als auch für die Partnerorganisationen einher. Dementsprechend stehen aus der AV- bzw. der Vorhabensperspektive Aspekte der Steuerbarkeit und der Programmnähe von Instrumenten im Vordergrund.

Synthese und Schlussfolgerungen

Im Rahmen der Analyse der Einschätzungen der AV zur Wirksamkeit von Vorhaben konnte gezeigt werden, dass mit der Integration von EH und/oder IF eine höhere Wirksamkeitseinschätzung der AV einhergeht. Eine besondere Rolle spielt dabei die formale Integration von EH und IF: Die Wirksamkeit des Programms als Ganzes wird vor allem dann höher eingeschätzt, wenn formal integrierte EH und/oder IF im Vorhaben eingesetzt werden. Auch die Wirksamkeit der einzelnen Instrumente für ihre Partnerorganisation wird von AV dann höher eingeschätzt, wenn die EH bzw. die IF formal in das Vorhaben eingebunden sind. Dies verweist darauf, dass die enge Anbindung

der Personalinstrumente an die Vorhaben (die in der Wahrnehmung vieler AV mit der formalen Integration verbunden ist) mit einem höheren Wirkungspotenzial verbunden ist.

Dieses Ergebnis lässt sich nicht ohne Weiteres auf die Perspektive von EH und IF bezüglich ihrer Wirksamkeit für ihr Programm und für ihre Partnerorganisation übertragen. Zwar geht aus der multivariaten Analyse der selbst berichteten Wirksamkeit von EH für ihr Programm hervor, dass sich formal integrierte EH signifikant wirksamer einschätzten als ihre Kolleginnen und Kollegen, die nur inhaltlich integriert waren. Doch gibt es Anhaltspunkte, dass die Wirksamkeit für das Programm zulasten der Wirksamkeit für die PO gehen könnte: Die multivariate Analyse der selbst berichteten Wirksamkeit von EH für die Partnerorganisation zeigte, dass sowohl die formale als auch die inhaltliche Integration von EH nicht mit einer höheren Wirksamkeitseinschätzung für die Partnerorganisation einhergeht. Es deutet sich vielmehr ein negativer Zusammenhang an, der allerdings nicht statistisch signifikant ist. Dies legt die Interpretation nahe, dass zumindest für eine spezifische Gruppe von EH ein Spannungsverhältnis zwischen ihrer Integration und dem Erreichen von Wirkungen für ihre Partner besteht.

Im Gegensatz weisen die Ergebnisse darauf hin, dass die Partnerorganisationen integrierter IF von deren Programmintegration profitieren. Sowohl inhaltlich als auch formal integrierte IF schätzten ihre Wirksamkeit für ihre Partnerorganisation signifikant besser ein als ihre Kolleginnen und Kollegen, die nicht integriert waren. Aus der IF-Perspektive hat die Art der Integration keinen Einfluss auf die Wirksamkeit für die Partnerorganisation. Die quantitativen Ergebnisse verweisen darauf, dass dies insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass IF durch ihre starke Einbettung in die Strukturen ihrer Partnerorganisation nur dann für das Vorhaben wirksam sein können, wenn die Ziele ihres Einsatzes deckungsgleich sind mit den Bedarfen der Partnerorganisation. Auch die qualitativen Ergebnisse der Fallstudien verweisen darauf, dass das Primat der Partnerorganisation ebenso bei integrierten IF gilt – ihr Einsatz nur für Ziele des Programms ist vor dem Hintergrund ihrer strukturellen Einbettung in die Partnerorganisation also kaum möglich. Da IF auch bei Programmintegration primär Bedarfe ihrer Partnerorganisation bedienen, können sie die potenziellen

Vorteile der Programmintegration nutzen, ohne dass ein Spannungsverhältnis zwischen Programmzielen und Partnerbedarfen entsteht.

Dabei liefern IF einen Hinweis darauf, wie die Programmintegration auch für EH zu einer Win-win-Situation werden kann: Der starke Bezug des Instruments IF auf die Partnerorganisation zeigt, dass integrierte IF gerade durch den „ungestörten“ Fokus auf die Bedarfe der Partner von der Programmintegration profitieren können und höhere Wirkungen für ihre Partner erreichen. Denn trotz ihrer vermeintlichen Ferne zum Programm (und der damit verbundenen eingeschränkten Steuerbarkeit aus Vorhabensperspektive) können sie im Vergleich zu EH stärker von der Integration in Programme profitieren. Somit zeigt sich, dass die Integration von EH durchaus mit Opportunitätskosten einhergehen kann.

Bei IF dagegen scheint die Integration weitestgehend problemlos und vor allem förderlich für die Wirksamkeit zu verlaufen. Dies ist insbesondere deshalb interessant, weil ihr Profil eigentlich eher eine problematische Integration in Programme nahelegt. Doch gerade indem ihr Profil die formale Zugehörigkeit zum lokalen Arbeitgeber klar anlegt, wird das Primat der Partnerorganisation bei IF allem Anschein nach nicht infrage gestellt. Bei EH dagegen, die aufgrund ihres Profils vergleichsweise lose in Partnerorganisationen integriert sind, gerät der Fokus auf die Partnerorganisation durch die formale und inhaltliche Integration in einigen Fällen aus dem Blickfeld.

Insgesamt konnte außerdem gezeigt werden, dass nahezu alle Hypothesen bezüglich der Planung und der Ausgestaltung des Instrumentenportfolios bestätigt werden können. Die Wirksamkeit von Vorhaben wurde von AV umso höher eingeschätzt, je profilgerechter die Instrumente eingesetzt und je stärker die Bedarfe der Partner berücksichtigt wurden.⁹⁰ Gleichzeitig zeigt sich, dass nicht zielbezogene Einflüsse in Form von Zielvereinbarungen zum Einsatz von EH und/oder IF der Wirksamkeitseinschätzung von AV abträglich sind. Umgekehrt spielt die Flexibilität der AV im Umgang mit der Instrumentenzusammensetzung eine wichtige Rolle für die Wirksamkeitseinschätzung.

⁹⁰ Auch für die Ableitung der Instrumente aus den Zielen des Vorhabens gibt es Hinweise auf einen möglichen positiven Effekt, allerdings ist dieser nicht signifikant. Das mag daran liegen, dass die überwiegende Mehrheit der befragten AV angab, dass diese Ableitung in ihrem Vorhaben stattgefunden habe. Somit ist die Variation der Antworten zu gering, um einen signifikanten Zusammenhang feststellen zu können.

Spiegelbildlich dazu zeigt sich, dass die wahrgenommene Wirksamkeit von EH und IF für die Vorhaben durch jene Aspekte der Planung und der Ausgestaltung von Instrumenten, die für EH und IF direkt beobachtbar sind, positiv beeinflusst wird. Je stärker die Plätze von EH und IF in die Ziele und das Zielsystem der Vorhaben eingebunden sind, desto höher schätzten sie ihre Wirksamkeit für das Programm ein. Gleiches gilt für die Partnerbedarfe: Je stärker diese in der Ausgestaltung der Projektplätze Berücksichtigung finden, desto höher schätzten EH und IF ihre Wirksamkeit ein.

Über alle Analysemodelle hinweg zeigt sich somit die große Bedeutung der Güte der Planung und Ausgestaltung von EH- und IF-Plätzen. Sowohl aus der übergeordneten Programmperspektive als auch aus der partikularen Sicht der EH und der IF wird deutlich, wie bedeutsam die Berücksichtigung von Partnerbedarfen ist.

Außerdem ist die Einbindung der Personalinstrumente EH und IF in die Ziele des Vorhabens bzw. ihr zielorientierter Einsatz von großer Bedeutung, insbesondere aus der EH/IF-Perspektive. Dieser Umstand verweist darauf, dass nur die umsichtige Planung von EH- und IF-Plätzen zu einer erhöhten Wirksamkeit von integrierten EH und IF für das Programm führt.

Während diese Planungsaspekte sowohl für EH als auch für IF gleichermaßen relevant sind, unterscheiden sie sich allerdings hinsichtlich anderer Einflussfaktoren signifikant voneinander. Die Wirksamkeit für das Programm wird bei IF dann als hoch eingeschätzt, wenn sie profulgerecht in eine Partnerorganisation integriert sind. Je besser sie in die Strukturen ihrer Partnerorganisation integriert sind und je mehr sie Budget- oder Personalverantwortung übernehmen, desto höher ist ihre selbst berichtete Wirksamkeit für das Programm. Es ist nicht verwunderlich, dass sie sich vor allem dann als wirksam einschätzen, wenn die Ziele ihres Einsatzes deckungsgleich mit den Bedarfen der Partnerorganisation sind.

Weiterhin geben die Analysen Hinweise darauf, dass die teils negative Wahrnehmung der EH und der IF als integrierbare Instrumente nicht unbedingt evidenzbasiert ist: Vor allem jene AV, in deren Vorhaben zum Befragungszeitpunkt keine EH und/oder IF integriert waren und die über keine eigenen Erfahrungen als EH und/oder IF verfügten, schätzten die Wirksamkeit integrierter Instrumente signifikant geringer ein als ihre Kolleginnen und Kollegen, die über diese Erfahrungen verfügten.



7.

STÄRKUNG DER
ENTWICKLUNGSPOLITISCHEN
GESTALTUNGSFÄHIGKEIT
DER BUNDESREGIERUNG

Neben der Bündelung der Instrumente der deutschen TZ war ein zweites Ziel der EZ-Strukturreform die Stärkung der politischen Gestaltungsfähigkeit der Bundesregierung und die Sicherstellung eines einheitlichen (kohärenten) und sichtbaren Außenauftritts der deutschen EZ im Rahmen der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen. Auch wenn diese Evaluierung den Fokus auf die Integration der TZ-Instrumente im Zuge der Fusion von GTZ, DED und InWEnt legt und somit keine Gesamtbewertung der Strukturreform der deutschen EZ vornimmt, stellt die Vorfeldreform der deutschen EZ den zentralen Kontextfaktor für die Strukturreform dar. Zudem gibt es zahlreiche (potenzielle) Wechselwirkungen zwischen dem wirksamen Einsatz integrierter TZ-Instrumente und der politischen Steuerungsfähigkeit des BMZ.

Vor diesem Hintergrund lautet Evaluierungsfrage 3 dieser Evaluierung: „In welchem Ausmaß wurde die Steuerungsfähigkeit des BMZ im Rahmen der Strukturreform erhöht?“

Im Folgenden wird zur Beantwortung dieser Frage untersucht, ob durch die Bündelung der Instrumente im Rahmen der institutionellen Fusion in Verbindung mit einer klareren Rollenaufteilung zwischen politischer Steuerungsverantwortung und Durchführungsverantwortung sowie durch die Delegation zusätzlicher Kompetenzen an die Botschaften folgende Wirkungen erreicht wurden: (i) die Steuerungsfähigkeit des BMZ (auch durch die EZ-Außenstruktur⁹¹) gegenüber der Durchführungsebene wurde erhöht, (ii) die politische Dialogfähigkeit der deutschen EZ wurde gestärkt und (iii) der einheitliche (kohärente) und sichtbare Außenauftritt der deutschen EZ ist verbessert.

In der Gesamtbewertung der Evaluierungsfrage 3 zeigt sich, dass durch die Strukturreform die politische Gestaltungsfähigkeit, die Sichtbarkeit und die einheitliche Außendarstellung der deutschen EZ gestärkt wurden. Gleichzeitig deuten die Befunde darauf hin, dass sich dadurch die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit von Strukturen und Instrumenten der deutschen EZ für externe Akteure nur in begrenztem Maße verbessert haben.

Die entwicklungspolitische Dialogfähigkeit mit den Partnerländern wurde durch die Verlagerung der Verantwortung für den sektorpolitischen Dialog in die Botschaften strukturell gestärkt. Gleichzeitig ergeben sich durch diese Veränderung erhebliche neue Anforderungen an die fachlichen und zeitlichen Kapazitäten der in den Botschaften angesiedelten WZ-Referentinnen und -Referenten. Auch schätzten viele Interviewpartner die Verlagerung von Kompetenzen als noch nicht hinreichend ein, um den verschiedenen Dialogaufgaben in einem komplexen Gefüge nationaler und internationaler Akteure nachkommen zu können, und sie bezeichneten die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem BMZ und der EZ-Außenstruktur einerseits und der Außenstruktur und den DO andererseits als nicht ausreichend definiert.

Zwar gibt es eine grundsätzliche Rollenklärung, die jedoch – da nicht vollständig – in der Praxis Raum dafür bietet, dass BMZ und DO bei wichtigen Aspekten der Rollenaufteilung und der Verantwortlichkeiten unterschiedliche Auffassungen vertreten. Dies kann sich nachteilig auf die De-facto-Steuerungsfähigkeit des BMZ gegenüber den DO auswirken. Ein eindeutiger positiver Zusammenhang zwischen der Instrumentenbündelung und der politischen Steuerungsfähigkeit lässt sich daher aus den Ergebnissen zumindest bis Mitte 2015 nur begrenzt ableiten.

Im Folgenden sind die Ergebnisse zu den drei Unterfragen der Evaluierungsfrage 3 im Einzelnen dargestellt.

7.1 Steuerungsfähigkeit des BMZ

Ein Hauptziel der Strukturreform der deutschen EZ war die Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit des BMZ gegenüber der Durchführungsebene durch die Stärkung der Außenstruktur und eine klarere Trennung von Durchführungsverantwortung und politischer Steuerungsverantwortung. Zu diesem Zweck wurden 46 zusätzliche Stellen für WZ-Referentinnen und -Referenten an deutschen Botschaften geschaffen; so wurde eine intensivere Begleitung der EZ-Vorhaben ermöglicht und WZ-R sind in den Gebergremien vor Ort

⁹¹ Das BMZ bevorzugt in jüngster Zeit den Begriff „EZ-Außenstruktur“. Dabei handelt es sich um die vom BMZ an das Auswärtige Amt abgeordneten und von dort an die Auslandsvertretungen entsandten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die vom AA direkt entsandten, die in den Referaten für Wirtschaftliche Zusammenarbeit der Botschaften arbeiten. In Veröffentlichungen des BMZ ist auch der Begriff „Außenstruktur des BMZ“ gängig. Die Durchführungsorganisationen wie GIZ und KfW gehören im politischen Sinne des Begriffs nicht zur EZ-Außenstruktur der Bundesregierung, wohl aber zur EZ-Außenstruktur Deutschlands.

nun stärker präsent.⁹² Zudem wurde die Rolle der Referate für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (WZ-Referate) durch die Verlagerung von Zuständigkeiten gegenüber den DO aufgewertet. So wurden den WZ-R die bislang von Schwerpunktkoordinatorinnen und -koordinatoren der DO wahrgenommenen politischen Steuerungsaufgaben in Form des sektorpolitischen Dialogs übertragen.

Die unterschiedlichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten bei der Steuerung und Durchführung von Entwicklungsvorhaben wurden somit prinzipiell geklärt und die EZ-Außenstruktur wurde substantiell gestärkt. Die Rollenzuweisung wurde zudem in einem Code of Conduct von BMZ, KfW und GIZ (vgl. BMZ, 2011a) festgelegt, in dem es unter dem Stichwort „Gemeinsame Verantwortung mit unterschiedlichen Rollen“ heißt:

„Politische Steuerung ist alleinige Aufgabe des BMZ. [...] Das BMZ gestaltet die entwicklungspolitischen Agenden und Verhandlungsprozesse auf deutscher und internationaler Ebene, die Zusammenarbeit mit den Partnerländern sowie den Dialog und die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und anderen staatlichen Stellen.

Zur flexiblen und effizienten Durchführung der Maßnahmen benötigen die Durchführungsorganisationen unternehmerische Handlungsspielräume. Das BMZ respektiert die Verantwortung der Durchführungsorganisationen für das laufende Management des Auftragsportfolios.“

Trotz dieser grundsätzlichen formalen Rollenklärung bestehen allerdings nach wie vor formal nicht eindeutig abgegrenzte Zuständigkeiten sowie unterschiedliche Auffassungen zwischen BMZ und DO zu zentralen Aspekten der Rollenaufteilung zwischen politischer Steuerung und Durchführungsverantwortung. Das BMZ selbst illustrierte daher in einer internen Übersicht zu verschiedenen Aspekten der politischen Steuerung und Durchführung (vgl. BMZ, 2012) einen „Bunten Bereich“ mit nicht trennscharf und starr zuzuordnenden Zuständigkeiten. Zu Letzteren gehören demnach unter anderem das Auftragsverfahren bzw. die Auftragsgestaltung, der Instrumenteneinsatz und die Weiterentwicklung der Instrumente, das Monitoring der Instrumente sowie Kontakte mit Partnerregierungen und anderen Gebern.

Die Existenz eines solchen Schnittmengenbereichs der Verantwortlichkeiten ist nachvollziehbar, da sich die aufgeführten Aufgaben in der Realität komplexer EZ-Prozesse vor Ort nur schwer vollständig und im Detail formal regeln lassen, ohne die notwendige Flexibilität der Akteure vor Ort über Gebühr einzuschränken. Dennoch bestehen bei den Beteiligten vor Ort durch den Umfang dieses „Bunten Bereichs“ erhebliche Unklarheiten in Bezug auf die Kompetenzzuschnitte zwischen BMZ, Botschaften und DO, die wichtige Aspekte der Steuerungsfähigkeit des BMZ gegenüber den DO berühren.

Solche Unklarheiten bei der Kompetenzabgrenzung bestätigen sich in der Wahrnehmung sowohl bei den befragten WZ-R als auch der TZ-Vorhaben. So gaben in einer Befragung aller WZ-R durch das BMZ im Jahr 2014 (vgl. BMZ, 2014e) lediglich 62 Prozent der WZ-R an, dass es ein gemeinsames Verständnis mit den DO vor Ort über die Rollenverteilung zwischen DO und Botschaft gebe. Diese Perzeption einer unklaren Aufteilung von Kompetenzen spiegelt sich auch in den Ergebnissen der im Rahmen dieser Evaluierung durchgeführten Online-Befragung der AV (AV-Q75) wider: Zwar herrschte einerseits unter den befragten AV eine sehr hohe Übereinstimmung darin, welche Aufgaben sie in ihrer eigenen Durchführungsverantwortung sehen. Dagegen war andererseits das Meinungsspektrum darüber, welche Aufgaben in die politische Steuerungsverantwortung des BMZ fallen, unter den AV deutlich heterogener und die Aussage, dass „keine trennscharfe Zuordnung möglich“ sei, wurde sehr viel häufiger gewählt. 87 Prozent der AV verorteten die Instrumentenkonzeption von Vorhaben in der Durchführungsverantwortung.

Ebenfalls wurden die Auswahl der Durchführungspartner (79 Prozent), der Dialog mit Durchführungspartnern (92 Prozent) und der technische Fachdialog (97 Prozent) klar in der Durchführungsverantwortung der GIZ angesiedelt. Dagegen stimmten lediglich zwei Drittel der AV der Aussage zu, dass die Auswahl der politischen Partner zum Bereich der politischen Steuerungsverantwortung gehöre, während immerhin 20 Prozent der Auffassung waren, hier sei keine trennscharfe Zuordnung möglich. Nur die Hälfte der AV verortete den Dialog mit politischen Partnern eindeutig in der politischen Steuerungsverantwortung, während 34 Prozent eine trennscharfe Zuordnung für nicht möglich hielten.

⁹² Mittlerweile entsendet/versetzt das BMZ 106 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an das AA, die daraufhin als WZ-R weltweit an 57 bilateralen Auslandsvertretungen sowie in internationalen Organisationen (vgl. BMZ, 2016e) eingesetzt werden.

Den strategischen Sektordialog mochte nur knapp die Hälfte der AV der politischen Verantwortung zuordnen, während 37 Prozent eine trennscharfe Zuordnung für nicht möglich hielten. Nur 44 Prozent ordneten die Sektorkoordination der politischen Steuerungsverantwortung zu, während 29 Prozent diese der Durchführungsverantwortung zurechneten und weitere 28 Prozent eine trennscharfe Zuordnung für nicht möglich hielten. Das Nachhalten der Zielgrößen (Quoten) verorteten lediglich 56 Prozent der AV im Bereich der Durchführungsverantwortung, 22 Prozent dagegen bei der politischen Steuerungsverantwortung.

Diese Befunde legen den Schluss nahe, dass AV in der Tendenz für sich eine stärker politisch steuernde Funktion reklamieren. Interessanterweise wird jedoch gleichzeitig auch eine klare politische Steuerung durch das BMZ bzw. die WZ-R gewünscht, um die eigene Arbeit leichter an Vorgaben ausrichten und in politische Rahmenbedingungen einpassen zu können.

Somit sind zentrale Zuständigkeiten, die eine ziel- und partnerorientierte Steuerung des integrierten TZ-Instrumenteneinsatzes berühren, weder formal noch in der „gelebten“ EZ-Praxis eindeutig und verbindlich geklärt. In der Praxis stellen sich daher die tatsächliche Rollenaufteilung und die etablierten Kommuni-

kationsstrukturen zwischen BMZ, Botschaft und DO als Ergebnis eines kontinuierlichen Aushandlungsprozesses zwischen den involvierten Akteuren und – in der Konsequenz – von Land zu Land höchst unterschiedlich dar. Wie sich in den durchgeführten Fallstudien dieser Evaluierung zeigte, ist diese Form einer dezentralen Rollenklärung zwischen den einzelnen Akteuren mit teilweise erheblichen Transaktionskosten und Reibungsverlusten einhergegangen und führte – aus Außenperspektive – nicht immer zu optimalen Prozesslösungen, etwa mit Blick auf die Einbindung der Botschaften in die Vorbereitung von Programmanschlügen der DO, insbesondere der GIZ.

Um zu überprüfen, inwiefern dieser Befund in der Breite zutrifft, wurden im Rahmen der Online-Befragung die AV gebeten, anzugeben, in welcher Form die WZ-R der Botschaft in die Erstellung von PV involviert werden. Die Antworten ergeben ein sehr uneinheitliches Bild, wie aus Abbildung 31 ersichtlich ist. Augenfällig dabei ist zum einen, dass die AV in immerhin 25 Prozent der Fälle angaben, es sei kein standardisiertes Verfahren zur Einbindung der Botschaft in die Erstellung von Programmanschlügen etabliert, zum anderen, dass vielfach keine oder nur eine marginale Einbindung der Botschaften in die Erstellung von PV erfolge. Gerade einmal 25 Prozent der befragten AV gaben an, dass die Botschaft an der Prüfmission

Kasten 4: Erstellung eines Programmanschlügs

Das Verfahren zur Erstellung eines Programmanschlügs (Ziff. 40 der „Leitlinien für die bilaterale finanzielle und technische Zusammenarbeit“ des BMZ) ist in der „Handreichung für die Erstellung von Programmanschlügen für gemeinsame EZ-Programme“ (Kap. 3 „Erstellungsprozess und Abstimmung“) verbindlich geregelt. Die Vorbereitung und Prüfung von EZ-Modulen (PV Teil B) liegt in der alleinigen Verantwortung der DO (HRO23: 8). Botschaften sind hierbei nicht involviert, außer bei einem Briefing zu Beginn und/oder einem De-Briefing am Ende von Prüfmissionsmissionen.

Das Verfahren sieht vor, dass das fertige Angebot (PV) von einer Allgemeinen GIZ-Adresse an das BMZ übermittelt wird

und die AA-Länderreferate sowie die betreffenden Botschaften das Angebot/den PV dabei direkt in Kopie (CC:) erhalten. Damit läuft gemäß vereinbarten Verfahren eine Frist an, in der die Botschaft innerhalb von vier Wochen gegenüber dem AA-Länderreferat die außenpolitische Unbedenklichkeit bescheinigen muss und in diesem Kontext entwicklungspolitische Aspekte kommentieren darf. Diese Kommentare gehen an die Zentrale des AA und werden – ggf. nach Nachbearbeitung – an das BMZ weitergeleitet.

Eine gesonderte Kommentierung von PV durch die WZ-R kann auch auf Bitten der BMZ-Länderreferentin bzw. des BMZ-Länderreferenten angefordert werden.

beteiligt werde. Eine aktive Einbindung der WZ-R in die Erstellung von Programmvorschlügen fand laut Aussagen der AV in nur 15 Prozent der Fälle statt und in lediglich 22 Prozent der Fälle wurden die PV zumindest vor Versand an das Länderreferat des BMZ mit der Botschaft abgestimmt.

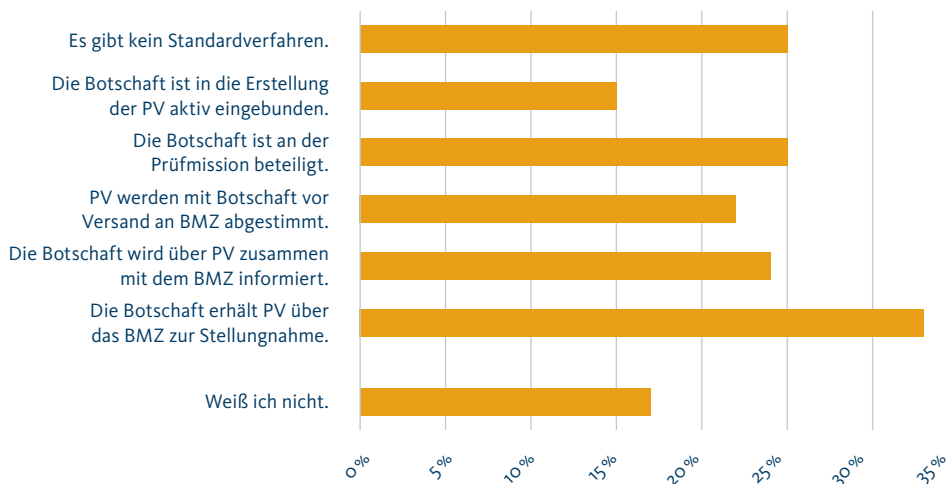
Angesichts dieser Angaben durch die AV ist fraglich, in welchem Maße die WZ-R ihren Funktionen als Teil der EZ-Außenstruktur (z. B. „fachliche Betreuung und Ausrichtung des bilateralen EZ-Portfolios“ und „Koordinierung und Abstimmung der deutschen EZ vor Ort“ [BMZ, 2014e: II, 5]) gegenüber den TZ-Vorhaben gerecht werden, aber auch ihre Rolle als Intermediär zwischen Partnern vor Ort und Länderreferat im BMZ de facto wahrnehmen können. Zwar sind – in Bezug auf die Konzeption von Programmvorschlügen – die Kommunikationsabläufe zwischen den Länderreferaten und den WZ-R formalisiert

(s. vorstehenden Kasten 4). In der Alltagspraxis werden jedoch unterschiedliche Verfahrensabläufe angewendet, die teilweise eine stärkere Rolle der WZ-R beinhalten. Dies spiegelt sich auch in der Befragung der WZ-R durch das BMZ wider, in der der Wunsch der WZ-R nach klareren Zuständigkeiten und einer stärkeren Einbeziehung in den Prozess der PV-Konzeption deutlich wird (vgl. BMZ, 2014e).

Es überrascht nicht, dass die Länderreferate des BMZ dieses Anliegen der EZ-Außenstruktur mit Zurückhaltung betrachten. Gleichwohl bestätigte sich auch in den Gesprächen mit den Länderreferentinnen und Länderreferenten der Fallstudienländer die beobachtete Heterogenität der Kommunikationsstrukturen zwischen Länderreferaten und EZ-Außenstruktur und die damit einhergehende unterschiedlich starke Einbindung der WZ-R in Steuerungsprozesse.

Abbildung 31: Einbindung der WZ-R in die PV-Erstellung (gemäß Angaben der AV)

In welcher Form sind WZ-Referentinnen und -Referenten der Botschaft in die Erstellung von PV involviert?



Quelle: AV-Q73, Mehrfachnennungen möglich

Auch die Steuerungstiefe bezüglich der Instrumentenkonzepte und der Instrumentenquote stellt sich in den Fallstudienländern als sehr heterogen dar. Während manche WZ-R die Verantwortung für den Instrumenteneinsatz vollständig der GIZ überließen und nur anmahnten, Instrumente formal zu integrieren, gaben andere WZ-R der GIZ explizit vor, wie sie die Länderquote für die Instrumente auf die Schwerpunktsektoren verteilen sollte, und hielten auch die Quotenerfüllung nach. Die spezifischen im jeweiligen Länderfall herausgebildeten Rollenverteilungen und Kompetenzzuschneitte waren offenkundig wiederum Ergebnis eines dezentralen Aushandlungsprozesses der jeweils vor Ort beteiligten Akteurinnen und Akteure.

Einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Ergebnisse dieser dezentralen Rollenfindungsprozesse und damit unmittelbar auf die Position der WZ-R gegenüber der GIZ spielt offensichtlich das immer noch häufig anzutreffende Senioritätsgefälle zwischen WZ-R und GIZ-Leitungspersonen vor Ort. Der Großteil der vom BMZ befragten WZ-R verfügt zwar schon über mehrere Jahre BMZ-Erfahrung, hat aber zum größten Teil noch keine Vorerfahrung in einer Auslandsverwendung (vgl. BMZ, 2014e). Dagegen verfügen die AV (und insbesondere die LD) der GIZ in aller Regel über langjährige Auslands- und Sektorerfahrung. So gaben drei Viertel der online befragten AV an, über mehr als zehn Jahre EZ-Erfahrung zu verfügen (AV-Q77), 57 Prozent erklärten sogar, mehr als zehn Jahre im Ausland eingesetzt gewesen zu sein (AV-Q78). Die Fallstudien dieser Evaluierung legen den Schluss nahe, dass dieses Senioritätsgefälle einen Einfluss auf die jeweils fallspezifisch ausgehandelte Rollenverteilung zwischen Botschaft und GIZ-Landesbüro haben kann und im Einzelfall zu einer Schwächung der Rolle der EZ-Außenstruktur gegenüber der GIZ führen kann.

7.2 Entwicklungspolitische Dialogfähigkeit der deutschen EZ

Eine verbesserte politische Steuerungsfähigkeit des BMZ erfordert auch eine gestärkte Dialog- und Kooperationsfähigkeit vor Ort. Mit der Übertragung der ausschließlichen Verantwortung für den sektorpolitischen Dialog an die Botschaften sollten die WZ-R in die Lage versetzt werden, deutsche Positionen besser in den Geber- und Partnerdialog einzubringen

und eine führende Rolle in Arbeitsgruppen und Dialogforen zu Themen der EZ in den Partnerländern einzunehmen (BMZ/AA, 2012: 1).

Aufgrund dieser Kompetenzverlagerung sind Botschaften heute wesentlich besser in inhaltliche Diskussionen in den Partnerländern einbezogen als noch vor wenigen Jahren, wie auch der jüngste DAC-Prüfbericht feststellt (OECD/DAC, 2015: 54). Gleichwohl zeigt sich in der Praxis, dass die WZ-R mit der Wahrnehmung des Sektorpolitikdialogs häufig zeitlich wie auch fachlich an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen und nach wie vor auf die Unterstützung bzw. auf die Begleitung durch GIZ und KfW angewiesen sind. So war nur etwas mehr als ein Drittel der vom BMZ befragten WZ-R der Auffassung, den sektorpolitischen Dialog im Partnerland mit den eigenen fachlichen Kapazitäten angemessen wahrnehmen zu können. Weniger als die Hälfte der WZ-R gab beispielsweise an, ausreichend Zugriff auf Quellen zu haben, um sich die nötige Sektorexpertise aneignen zu können. Die Unterstützung aus den Sektorreferaten des BMZ kann dieses Kapazitätsdefizit aus Sicht der meisten WZ-R bislang nicht hinreichend kompensieren (BMZ, 2014e: III/14, 15, 18).

Insbesondere bei der Betreuung mehrerer Sektoren durch die WZ-R ist dementsprechend der Wissensvorsprung der DO nach wie vor oft sehr groß und die fachliche Unterstützung durch die DO etwa beim Sektordialog und der Geberkoordination daher unverzichtbar, sehr sinnvoll und nützlich. Dies bestätigt sich für die GIZ auch in der Online-Befragung der AV (AV-Q72): Die meisten AV gaben an, an solchen Dialogen teilzunehmen, sei es als Fachkoordinator, fachlicher Berater des WZ-R oder in anderer begleitender Funktion. Diese starke fachliche Begleitung durch die DO ist aus Sicht der WZ-R jedoch zumindest teilweise unbefriedigend. Nur etwa ein Drittel der WZ-R befand, dass sich die Einführung von Schwerpunktteams und Fachkoordinatorinnen bzw. -koordinatoren bewährt habe (BMZ, 2014e: IV/21).

Neben den beschränkten fachlichen Kapazitäten der WZ-R sind auch ihre zeitlichen Ressourcen, die sie für die allgemeine Steuerung der deutschen EZ vor Ort, die Geberkoordination und den Sektorpolitikdialog aufbringen können, begrenzt. Trotz der Schaffung zusätzlicher Stellen ist der Arbeitsaufwand für die WZ-R mit der Übertragung zusätzlicher Kompetenzen

offenkundig gestiegen. Gleichzeitig fällt auch in der neuen – teilweise formal nicht vollständig geklärten – Rollenzuteilung nach wie vor erheblicher Abstimmungsaufwand zwischen den WZ-R und den DO an.

So nehmen gemäß der Befragung der WZ-R durch das BMZ (vgl. BMZ, 2014e) die drei Arbeitsbereiche „Fachliche Betreuung und Ausrichtung des bilateralen EZ-Portfolios des BMZ“, „Geberkoordinierung“ und „Sektorpolitischer Schwerpunktdialog“ zusammen im Durchschnitt lediglich 39 Prozent der Arbeitszeit von WZ-R in Anspruch (wobei die „Geberkoordination“ sich in einem breiten Spektrum zwischen 0,5 und 40 Prozent bewegt). 41 Prozent der WZ-R gaben an, aus Zeitmangel nicht an allen Veranstaltungen mit sektorpolitischer Relevanz teilnehmen zu können (weitere 40 Prozent nur „teilweise“). Gleichzeitig macht der Arbeitsbereich „Koordination und Abstimmung der deutschen EZ vor Ort“ immerhin 17 Prozent der Arbeitszeit der WZ-R aus (vgl. BMZ, 2014e).

7.3 Transparenz und Außendarstellung der deutschen EZ

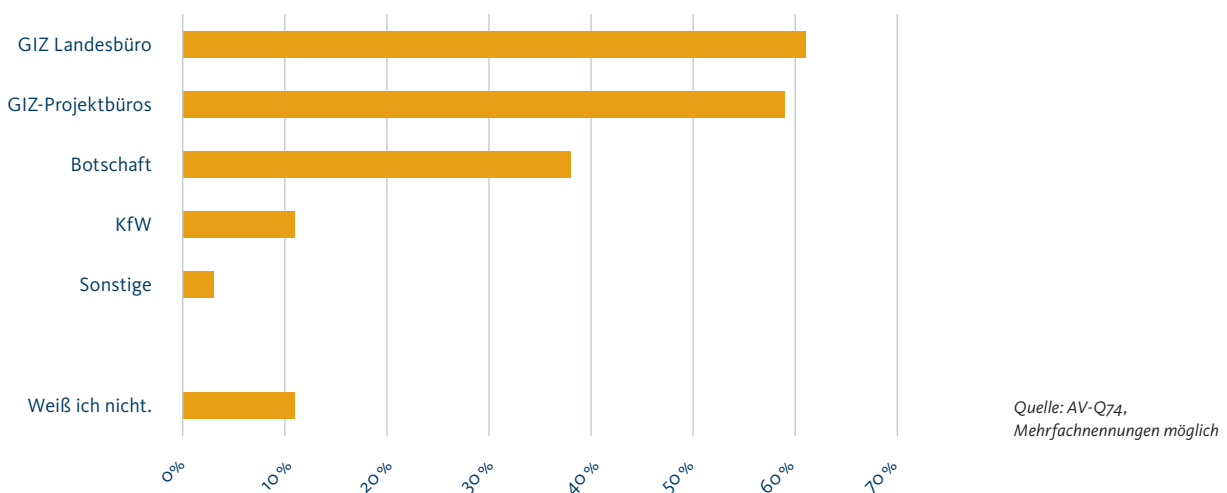
Effektive politische Steuerung sowie Dialog- und Kooperationsfähigkeit der deutschen EZ setzen auch die Sichtbarkeit und die Akzeptanz der Steuerungsfunktion durch externe Akteure voraus. Durch ein einheitliches Auftreten der Außenstruktur im Zuge der Kompetenzverlagerung an die Botschaften wie auch durch die Bündelung der Instrumentenverantwortung in der GIZ sollten daher ebenso die Außenwahrnehmung und die Transparenz der deutschen EZ verbessert und die Koordination zwischen den Gebern erleichtert werden. Zudem sollten auf diese Weise Vorhaben der TZ besser auf die Bedürfnisse der politischen und Durchführungspartner in den Partnerländern zugeschnitten werden.

Um zu einer Einschätzung zu gelangen, inwiefern diese angestrebten Veränderungen durch die Strukturreform der deutschen EZ eingetreten sind, wurden in allen Fallstudien (neben WZ-R, AV, EH und IF) auch GIZ-Landesdirektorinnen und -direktoren, KfW-Büroleiterinnen und -leiter, Vertreterinnen und Vertreter politischer Partner und Durchführungspartner sowie Repräsentanten anderer bilateraler und multilateraler Geber zur Außenwahrnehmung der deutschen EZ befragt.

Im Ergebnis zeigt sich, dass durch die Strukturreform der einheitliche (kohärente) und sichtbare Außenauftritt der deutschen EZ im Rahmen der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen verbessert wurde. Gleichwohl lässt sich nach Einschätzung von Interviewpartnern kein substanzieller Einfluss der TZ-Fusion und der Instrumentenintegration auf die einheitliche Außendarstellung feststellen. Die Fallstudien dieser Evaluierung legen den Schluss nahe, dass die Komplexität des deutschen TZ-Instrumentariums für andere Geber wie auch Partner nach wie vor schwer zu durchschauen ist und sie die Instrumentenintegration primär als eine Reform mit Relevanz „nach innen“ sehen, die die Transparenz und die Kooperationsfähigkeit der deutschen TZ aus Außensicht aber nicht maßgeblich verändert hat.

Für die meisten Gesprächspartner in den Fallstudien steht außer Frage, dass die Rolle der Botschaften bzw. der WZ-Referate durch die Strukturreform gestärkt wurde und das BMZ in der EZ-Außenstruktur damit präsenter ist. Diese Ansicht wird nicht nur von den WZ-R selbst, sondern auch von Vertreterinnen bzw. Vertretern der DO sowie Partnern und anderen Gebern bestätigt. Allerdings scheint sich diese gestiegene Präsenz der politischen Ebene der EZ-Außenstruktur nicht in substanziellem Maße in größere Transparenz der deutschen EZ-Strukturen für Außenstehende zu übersetzen. So konnten die externen Interviewpartner in den Fallstudien mehrheitlich nur wenige oder gar keine Veränderungen im Hinblick auf die Transparenz der deutschen EZ erkennen.

Diese Wahrnehmung externer Akteurinnen und Akteure bestätigt sich in der Breite sowohl aus Sicht der WZ-R wie auch der AV der GIZ: Nur 37 Prozent der durch das BMZ befragten WZ-R bestätigten, dass die Botschaft nach der Reform der EZ-Außenstruktur von externen Akteuren als erste Ansprechpartnerin im (sektor-)politischen Dialog wahrgenommen werde (vgl. BMZ, 2014e). Auch die online befragten AV schätzten dies in der Mehrheit so ein, wie Abbildung 32 deutlich macht: Kooperationsanfragen bi- wie multilateraler Institutionen im Partnerland werden den AV zufolge primär an die GIZ gerichtet (jeweils ein Drittel an die Projekt- bzw. die Landesbüros). Lediglich 38 Prozent der befragten AV nannten (auch) die Botschaft als primäre Anlaufstelle für Kooperationsanfragen anderer Geber.

Abbildung 32: Ansprechpartner für Kooperationspartner (nach Angabe der online befragten AV)**An wen wenden sich bi- und multilaterale Institutionen mit Kooperationsanfragen im Partnerland in der Regel zuerst?**

Diese perceptionsbasierten Angaben der WZ-R und AV müssen selbstverständlich nicht den tatsächlichen Umfang der Kontakte mit externen Akteuren abbilden. Die Einschätzung auf beiden Seiten, dass die Botschaft von externen Akteuren nicht notwendigerweise als primäre Ansprechpartnerin für Kooperationsanfragen mit der deutschen EZ wahrgenommen wird, deuten jedoch deutlich darauf hin, dass sich die mit der Strukturreform angestrebte klarere Rollenverteilung und die stärkere Präsenz der politischen Ebene der EZ-Außenstruktur bislang nur unvollständig in der Außenwahrnehmung der deutschen EZ niederschlagen haben.

7.4

Entwicklungspolitische Gestaltungsfähigkeit: Fazit

Durch die Strukturreform wurden die Steuerungsfähigkeit des BMZ gegenüber der Durchführungsebene, der einheitliche (kohärente) Außenauftritt im Rahmen der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen sowie die Darstellung deutscher entwicklungspolitischer Positionen im Dialog mit den Partnerländern gestärkt. Gleichzeitig machen die Befunde dieser Evaluierung aber auch deutlich, dass die Rolle der WZ-Referate an den Botschaften sowie die Kommunikationsstrukturen

zwischen dem BMZ, der EZ-Außenstruktur und den DO noch nicht ausreichend definiert sind und weiterer Klärung und ggf. zusätzlicher Regelungen bedürfen, damit die vom BMZ angestrebte strategiekonforme und wirkungsorientierte Rollenaufteilung zwischen politischer Steuerung und Durchführung weiter voranschreitet. Dieser Befund über die Fortschritte, aber auch über die weiterhin bestehenden Herausforderungen deckt sich weitgehend mit den Ergebnissen des DAC-Prüfberichts für Deutschland aus dem Jahr 2015.

Die politische Steuerungsfähigkeit des BMZ gegenüber der Durchführungsebene ist insbesondere durch die Stärkung der EZ-Außenstruktur der Bundesregierung und eine klarere Trennung von Durchführungsverantwortung und politischer Steuerungsverantwortung verbessert worden. Mit der Schaffung zusätzlicher Stellen für WZ-R und der gleichzeitigen Verlagerung von Zuständigkeiten an die Botschaften ist eine Aufwertung der Rolle der WZ-R in den Partnerländern erfolgt, die eine intensivere Begleitung und Koordination der deutschen EZ wie auch eine verstärkte Präsenz der WZ-R in den Gebergremien vor Ort ermöglicht. Trotz der erfolgten grundsätzlichen Rollenklärung bestehen allerdings nach wie vor formal nicht eindeutig abgegrenzte Zuständigkeiten zwischen BMZ,

Botschaften und DO, die wichtige Aspekte der Rollenaufteilung zwischen politischer Steuerung und Durchführungsverantwortung berühren. Ebenso sind die Kommunikationsabläufe zwischen den Länderreferaten im BMZ und den WZ-R nicht durchgängig formalisiert. Das wurde auch in Gesprächen mit Länderreferentinnen und Länderreferenten im BMZ bestätigt.

Als Konsequenz ergibt sich eine deutliche Heterogenität in den Kommunikationsstrukturen und dem Grad, zu dem die EZ-Außenstruktur de facto in politische Steuerungsaufgaben eingebunden wird. In der Folge müssen die konkreten Rollen und Kompetenzzuschneitte immer wieder neu zwischen den Akteuren vor Ort und in den Zentralen ausgehandelt werden. Dementsprechend stellt sich das tatsächlich genutzte Potenzial für eine verbesserte Steuerungsfähigkeit von Land zu Land sehr unterschiedlich dar. Um das Potenzial der Strukturreform für die Stärkung der politischen Steuerungsfähigkeit des BMZ gegenüber den DO voll zu nutzen, bedarf es daher einer weiteren formalen Klärung der Rollen, Zuständigkeiten und Kommunikationsstrukturen zwischen BMZ, Botschaften und DO durch das BMZ.

Mit der Übertragung der ausschließlichen Verantwortung für den sektorpolitischen Dialog an die Botschaften sind die WZ-R darüber hinaus in die Lage versetzt worden, deutsche Positionen besser in den Geber- und Partnerdialog einzubringen. Aufgrund dieser Kompetenzverlagerung sind die Botschaften heute wesentlich besser in entwicklungspolitische und fachliche Diskussionen in den Partnerländern einbezogen.

Allerdings ist der Personalaufwuchs in den WZ-Referaten nicht hinreichend, um den ausgeweiteten Aufgaben vollumfänglich

gerecht werden zu können. Durch die Vielzahl der Aufgaben und Verantwortlichkeiten in verschiedenen Arbeitsbereichen werden die fachlichen und zeitlichen Kapazitäten der WZ-R teils überbeansprucht. In der Folge sind die Botschaften weiterhin auf umfangreiche fachliche und personelle Unterstützung der DO für das Führen des politischen Sektordialogs angewiesen. Diese weiterhin bestehende Abhängigkeit der Botschaften von den DO bei der Wahrnehmung ihrer Kernaufgaben erschwert eine klare Abgrenzung der Rollen und Zuständigkeiten zwischen BMZ, Botschaft und DO zusätzlich und kann sich zulasten der politischen Steuerungsfähigkeit und Sichtbarkeit des BMZ in den Partnerländern auswirken. Um die Kapazitäten und die Dialogfähigkeit von BMZ und Botschaften weiter zu stärken, erscheint eine stärkere personelle und fachliche Unterstützung der WZ-R durch die Sektorreferate des BMZ wie auch die weitere personelle Stärkung der WZ-Referate an den Botschaften – etwa durch lokale Fachkräfte – erforderlich.

Die Sichtbarkeit sowie der einheitliche (kohärente) und sichtbare Außenauftritt der deutschen EZ sind durch die Strukturreform ebenfalls verbessert worden. Gleichwohl ist die Komplexität des deutschen TZ-Instrumentariums für andere Geber wie auch Partner nach wie vor schwer zu durchschauen und die Instrumentenintegration wird von ihnen primär als eine Reform mit Relevanz „nach innen“ angesehen, die die Transparenz und die Kooperationsfähigkeit der deutschen TZ aus Außensicht nicht maßgeblich verändert hat. Im Hinblick auf eine noch bessere Präsenz der politischen Ebene der EZ-Außenstruktur und eine einheitliche Außendarstellung der deutschen EZ durch die WZ-R stellt sich die Frage nach einer weiteren Stärkung der fachlichen und personellen Unterstützung der Botschaften.



8.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Gesamtschätzung der Evaluierung lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Die Instrumentenintegration hat zu einer potenziell effektiveren und effizienteren Technischen Zusammenarbeit (TZ) beigetragen und ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt als überwiegend erfolgreiche Maßnahme der Strukturreform zu bewerten. Mit der Instrumentenintegration verfügt die deutsche TZ nunmehr über ein Set an miteinander kombinierbaren Instrumenten, die im Prinzip bedarfsgerecht und situationspezifisch zusammengestellt und eingesetzt werden können. In der Praxis geschieht dies jedoch bislang noch nicht durchgängig.

Die Evaluierung zeigt auf, dass bereits heute eine Reihe von positiven Wirkungen der Zusammenführung der Instrumente und ihres integrierten Einsatzes erkennbar ist. So ist die Fragmentierung im Instrumenteneinsatz durch kohärente Planung und die Überführung in das Auftragsverfahren geringer geworden und in der Folge ist die Orientierung auf gemeinsame Ziele der eingesetzten Instrumente gewachsen. Damit hat in der Gesamtsicht auch das Wirkungspotenzial der nun integriert eingesetzten TZ-Instrumente und folglich der TZ-Vorhaben zugenommen. Weiterhin wurden durch die Strukturreform die einheitliche Außendarstellung deutscher entwicklungspolitischer Positionen sowie der entwicklungspolitische Dialog mit den Partnerländern gestärkt.

Die Strukturreform hat damit einen wichtigen Beitrag geleistet, um die deutsche TZ in Zukunft effektiver und effizienter zu machen. Die Verschlankung der Strukturen erlaubt eine größere Ziel- und Partnerorientierung und stellt in Verbindung mit der Aufwertung der Außenstruktur eine deutliche Stärkung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) dar.

Allerdings ist bezogen auf den Integrationsprozess der Instrumente die Fusion noch nicht abgeschlossen. Gleichzeitig haben sich mit der Integration der TZ-Instrumente verschiedene Spannungsfelder explizit manifestiert, die vor der Integration aufgrund der organisatorischen Eigenständigkeit der Instrumente zwar bereits latent vorhanden, aber wegen der institutionellen Trennung der Instrumente weniger deutlich sichtbar waren.

In diesem Kapitel werden die in den vorhergehenden Abschnitten zu den Evaluierungsfragen 1–3 ausgeführten Schlussfolgerungen zusammengestellt und mit Empfehlungen versehen. Die Empfehlungen sind gemäß ihrer Kapitelzugehörigkeit nummeriert, sodass ein einfacher Rückbezug zum Volltext ermöglicht wird.

8.1 Stand der Integration

Die Integration der TZ-Instrumente im Sinne einer Überführung aller Instrumente in das Auftragsverfahren ist ein vielversprechend begonnener, aber bei Weitem noch nicht abgeschlossener Prozess. Vor dem Hintergrund immer weniger entsandter Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer (EH) und vermittelter Integrierter Fachkräfte (IF) schreitet ihre Integration zunehmend voran, allerdings – zumindest bei IF – in geringerem Maße in formal integrierter Form als vom BMZ angemahnt.

Zum einen gibt es starke Anreize für eine nur inhaltliche Integration der Instrumente, insbesondere die Entlastung der Budgets von Vorhaben und den flexibleren, auf die Laufzeiten von Vorhaben abgestimmten Instrumenteneinsatz. Eine durchgehend formale Integration bedeutete zudem auch eine Beschränkung der Flexibilität der bedarfsgerechten Instrumentenwahl, wenn alle Instrumente bereits bei der Angebotserstellung im Programmvorschlag (PV) eingeplant werden müssen. Mit Blick auf eine vollständig formale Integration ist ebenso zu bedenken, dass in Vorhaben die Absorptionskapazität für Personalinstrumente an Grenzen stoßen kann, über die hinaus der Einsatz von formal integrierten EH und/oder IF ggf. für Programme keinen Zusatznutzen generiert, der die anfallenden Integrations- und Koordinationskosten aufwiegen würde.

Bei IF stellen sich allerdings darüber hinaus grundsätzliche Fragen bezüglich einer formalen Integration. Da IF bei einem lokalen Arbeitgeber angestellt sind, nicht vollständig auf Programmziele orientiert verpflichtet sind und somit nicht der Weisungsbefugnis des betreffenden AV unterliegen, ist der Anreiz, die Fachkraft aus dem eigenen Programmbudget zu finanzieren, anstatt sie nur inhaltlich an das Vorhaben anzubinden, äußerst gering.

Zum anderen gibt es aber auch Anreizfaktoren, die dazu führen, dass Auftragsverantwortliche (AV) der GIZ zögern, die Instrumente EH und IF überhaupt in ihren Vorhaben einzusetzen. Hier spielen insbesondere die mangelnde (wahrgenommene) Integrationsattraktivität dieser Instrumente für AV eine Rolle sowie der von ihnen ebenfalls wahrgenommene Mehraufwand bei der Instrumentenkoordination, unter anderem durch die vertraglichen Sonderkonstruktionen der beiden Fachkrafttypen.

Bezüglich der Dienstleistung Human Capacity Development (HCD) lässt sich zwar ein zunehmendes Mainstreaming in die Vorhaben der TZ feststellen, nicht aber ein systematischer Erhalt von Instrumenten und Formaten von InWEnt.

Empfehlung an das BMZ

E.5.1: Unter Beibehaltung der Forderung nach grundsätzlicher formaler Integration der Personalinstrumente in das Auftragsverfahren sollte hinreichend Spielraum für notwendige planerische Flexibilität bei der Gestaltung der Instrumentenkonzepte durch die TZ-Vorhaben eingeräumt werden.

8.2

Zielorientierung

Der Einsatz von Fachkräften in Vorhaben der deutschen TZ wird weitgehend zielorientiert geplant. Seit 2013 sind Wirkungsmatrizen (BMZ-Vorgabe für Programmvorschläge) und seit 2014 Wirkungsmodelle (GIZ-Vorgabe) verpflichtend, in denen auch die Wirkungsbeiträge der Fachkräfte abgebildet sein sollen. Die Instrumentenkonzepte werden überwiegend aus den Zielen der Vorhaben abgeleitet. Auch Strategien des Capacity Development (CD), soweit vorhanden, werden als Grundlage des Instrumentenkonzepts genutzt.

Trotz dieser Fortschritte sind jedoch noch teils beträchtliche Herausforderungen mit Blick auf die Zielorientierung zu bewältigen. Da die Planung der Wirkungsbeiträge aller Instrumente meist nicht transparent dokumentiert ist, lässt sich oftmals nicht einschätzen, welche Faktoren ausschlaggebend für den

Einsatz eines bestimmten Instruments waren. Darüber hinaus verzerrten die Zielvereinbarungen (Quoten) für Instrumente, HCD und Consultingleistungen bislang den zielorientierten Einsatz der Instrumente. Schließlich steht die (mangelnde) Planungstiefe bzw. Kürze der Projektplatzprüfungen einer lernenden Zielorientierung in sich verändernden Kontexten entgegen. So ist es für die Zielorientierung nicht förderlich, bereits sehr frühzeitig detaillierte Planungsvorgaben machen zu müssen, wenn gleichzeitig nur ansatzweise die Partnerstruktur bzw. ein darauf abgestimmtes Instrumentenkonzept ersichtlich ist. Dieses Problem einer angemessenen Zielorientierung wird dann noch verschärft, wenn bei den AV oder Gutachterinnen bzw. Gutachtern in Prüfmissionen nur begrenzte Kenntnisse im Hinblick auf die Gesamtheit der zur Verfügung stehenden Instrumente bestehen. Schließlich können insbesondere bei EH auch zielorientiert geplante Stellen nicht besetzt werden, da die gegenwärtigen Anreizsysteme die Anwerbung qualifizierter Kandidatinnen und Kandidaten oftmals nicht erlauben.

Empfehlung an das BMZ

E.5.2.1: Insbesondere bei Neuvorhaben sollte das BMZ dahingehend mehr Flexibilität in der Planung gewähren, verbindliche CD-Strategien sowie darauf basierende Instrumenten- und HCD-Konzepte erst innerhalb des ersten Programmjahres sukzessive zu entwickeln, bzw. die Möglichkeit schaffen, solche Konzepte ohne großen Aufwand (etwa per Änderungsangebot) anpassen zu können.

Empfehlungen an die GIZ

E.5.2.2: Die Zielbeiträge aller Instrumente sowie alternative Instrumentenkombinationen sollten detailliert durchdacht, dokumentiert, kommuniziert und gemonitort werden.

E.5.2.3: Die Planungstiefe bzw. die Dauer der Prüfmissionen sollte erhöht werden, um der Komplexität der Wirkungsbeiträge aller Instrumente in der Partnerlandschaft des Vorhabens Rechnung zu tragen.

Siehe auch E.5.4.3

8.3

Instrumentenquoten

Hinsichtlich der zwischen BMZ und GIZ beschlossenen Zielvereinbarungen zum Erhalt der Instrumente (Quoten) kann einerseits konstatiert werden, dass hierdurch wenigstens mittelfristig der Einsatz aller durch die Integration tangierten Instrumente gesichert wurde. Insofern ist davon auszugehen, dass die Quotierung durchaus eine ordnungspolitisch angestrebte Funktion erfüllte. Andererseits bestätigt diese Evaluierung einen aus Wirksamkeitsperspektive zumindest mittelfristig bedenklichen Verzerrungseffekt beim Instrumenteneinsatz durch die Zielvereinbarungen.

Insgesamt kritisierten Planende und Auftragsverantwortliche die Quotierung stark. Zwar konnte hierdurch tatsächlich sichergestellt werden, dass die „quotierten“ Instrumente (IF, EH, HCD) stärker in Erwägung gezogen und auch eingesetzt wurden, als es ohne Zielvereinbarung geschehen wäre. In der Konsequenz wurden durch Quoten aber auch Stellen geschaffen, die zwar im Rahmen eines Vorhabens wirksam sein können, für die aber vorher zumindest kein genuiner Bedarf identifiziert worden war. Tatsächlich sind nach Angaben von Programmverantwortlichen wegen der Quoten auch Instrumente ohne Notwendigkeit oder nicht ziel-, profil- und bedarfsgerecht eingesetzt worden, was dann die Wirksamkeit des Instrumenteneinsatzes im Ganzen verringert haben dürfte.

Zudem hat die Evaluierung gezeigt, dass eine positive Einschätzung der Wirksamkeit von TZ-Instrumenten mit der Erfahrung wächst, die AV mit diesen Instrumenten sammeln. Insofern kann es als zweckmäßig angesehen werden, AV durch Vorgaben oder Anreize dazu zu bringen, diese Instrumente im Einsatz kennenzulernen. Dieses Ziel kann zwar durch Quoten erreicht werden. Ob die mit der Umsetzung der Quoten einhergehenden Effizienz- und Effektivitätseinbußen und die ggf. geschwächte Partnerorientierung allerdings gerechtfertigt waren, muss bezweifelt werden. Fest steht jedenfalls, dass die Quoten dazu beigetragen haben, die Zahl der EH und der IF (bei allerdings sinkender Tendenz) zu erhalten, und insofern den vom BMZ intendierten Effekt hatten.

Dies trifft auf die Qualität des Instrumenteneinsatzes jedoch nicht durchgängig zu. Nach Abschaffung der Zielvorgaben scheint es somit empfehlenswert, andere Wege zu prüfen, AV und Programmplanende dazu zu bewegen, sich mit dem Nutzwert bestimmter Instrumente vertraut zu machen.

Empfehlung an die GIZ

E.5-3: Der GIZ wird empfohlen, Anreize für den Einsatz von EH und IF zu schaffen, um die Attraktivität ihrer Nutzung im Rahmen des für die Konzeption geeigneten Instrumenteneinsatzes für Planer von Vorhaben und Auftragsverantwortliche zu vergrößern.

(Siehe auch E.5.4.3)

8.4

Profilgerechtigkeit

Mit der Integration verfügt die deutsche TZ über ein Instrumentarium, dessen einzelne Elemente prinzipiell entsprechend den Bedarfen und Zielsetzungen vorhabenspezifisch kombiniert werden können. Allerdings kommt diese Evaluierung zu dem Befund, dass die Instrumentenprofile teilweise noch nicht hinreichend trennscharf voneinander abgegrenzt sind.

Die meisten entsandten, internationalen und regionalen Langzeitfachkräfte und ein großer Teil der nationalen Fachkräfte sowie auch der EH erfüllen vorrangig eine Beraterfunktion – wenn auch auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlichen Gewichtungungen von z. B. Management- oder Beratungstätigkeiten. Die Arbeit der IF unterscheidet sich in der Praxis ebenfalls nicht so grundsätzlich von jener der EH, wie es die Profile nahelegen würden, da beide häufig in ähnlichen Kontexten mit sehr ähnlichen Aufgaben und in ähnlichen Partnerorganisationen (PO) arbeiten. Die in Teilen nicht hinreichend definierte Trennschärfe lässt sich unter anderem dadurch erklären, dass die unterschiedlichen Einsatz- bzw. Vertragsformen historisch in ihrem institutionellen Kontext gewachsen sind.

Die inhaltliche Begründung der Instrumente über (unterstellte) unterschiedliche Motivationen, Qualifikationen oder Tätigkeiten (Beratung vs. Umsetzung) spiegelt sich in der gegenwärtigen

Praxis von TZ-Vorhaben allerdings nur partiell wider. So zielt der Einsatz von EH gemäß der Wirkungslogik des Instruments auf unabhängige Beratung im Dienste zivilgesellschaftlicher Organisationen oder lokaler Akteure. Jedoch sind integrierte EH heute oftmals primär auf die Ziele des Vorhabens gerichtet und damit vorwiegend Programmmitarbeitende auf der Mikro- und der Mesoebene. Integrierte IF wiederum haben – profilgerecht eingesetzt – mit einem TZ-Vorhaben über den fachlichen Austausch hinaus streng genommen keine institutionellen Verbindungen. Tatsächlich gibt es aber meist auf Basis informeller Regelungen zwischen AV und IF unterschiedlich tief ausgeprägte Kooperationsformen zwischen Programmen und Integrierten Fachkräften, die sehr stark von den jeweiligen Akteuren abhängen. So findet sich ein breites Spektrum, das von gelegentlichem Austausch bis zur regelmäßigen Einbeziehung von IF in Planungs- und Monitoringworkshops von Programmen reicht.

Für ein Vorhaben nützlich werden können beide Instrumente. Bei profilgerechtem Einsatz ist dieser Nutzen jedoch „lediglich“ ein indirekter, weil beide Instrumente primär auf die Partnerorganisation ausgerichtet sind und die Fachkräfte Wirkungen für ihr Vorhaben nur mittelbar über ihre Partnerorganisationen bzw. lokalen Arbeitgeber erzielen. Bei nicht profilgerechtem Einsatz hingegen sind beide in Form von De-facto-Programmmitarbeitenden von direktem Nutzen für das Vorhaben, agieren aber nicht im Sinne ihrer eigentlichen Interventionslogik. Eine fehlende Berücksichtigung der Spezifika von Instrumentenprofilen birgt insofern das Risiko, die mit den einzelnen Instrumenten verbundenen (komparativen) Vorteile letztlich aufzugeben.

So besteht die Gefahr, dass das Alleinstellungsmerkmal des Instruments EH zunehmend auf die Rolle einer entsandten Organisationsberaterin bzw. eines entsandten Organisationsberaters im Auftrag eines deutschen TZ-Vorhabens reduziert wird. Damit gingen jedoch weitere zentrale Charakteristika dieses Instruments verloren, von denen einige (Freiwilligkeit, Dienst auf Zeit, fehlende Erwerbsabsicht) bereits jetzt nur noch in den Motivationsprofilmerkmalen sichtbar sind. Die traditionell hohe Bedeutung des Instruments EH vor allem für lokale

Partner und die Stärkung der Zivilgesellschaft, die auch eine ausgeprägte Unabhängigkeit der EH von den Vorhaben impliziert, scheint durch ihre Integration gefährdet zu sein oder gar schon zunehmend verloren zu gehen. Umgekehrt gilt seit der Instrumentenintegration in verstärktem Maße aber auch, dass das Instrument dem Interesse gerecht werden sollte, durch „externe“ Beratung PO gezielt im Sinne der gemeinsam geplanten TZ-Vorhaben zu unterstützen. Insbesondere für die zweite Funktion scheint eine Entsendung nach dem Entwicklungshelfer-Gesetz eher verzichtbar. Beide Funktionen in einem Instrumentenprofil zu vereinen, erscheint zudem wenig realistisch.

Eine strenge Umsetzung von Profilen würde relevante Einsatzplätze für Fachkräfte ausschließen: Schließlich kann eine IF auch eine Organisation auf Mikroebene sinnvoll unterstützen, wenn diese eine entsprechende entwicklungspolitische Bedeutung hat und den Zielen eines TZ-Vorhabens dient. Und auch eine Organisation auf Makroebene kann von der Beratung einer bzw. eines EH profitieren.

Ursächlich für die oftmals nicht hinreichend „gelebte“ Trennschärfe beim Einsatz der Instrumente ist unter anderem, dass die Kenntnisse vieler AV über die spezifischen Instrumentenprofile noch nicht ausreichend sind, um einen profilgerechten Einsatz zu gewährleisten. Insbesondere in Ländern, in denen einzelne Instrumente neu eingeführt wurden, stellt dies nach wie vor eine Herausforderung dar. Wie bereits dargelegt, setzte auch die Instrumentenquotierung Anreize für einen nicht profilgerechten Instrumenteneinsatz. Insgesamt ist deshalb die Präzisierung von Einsatzprofilen und deren Kommunikation an AV und Programmplanende von großer Bedeutung, um das Wirkungspotenzial der Integration voll auszuschöpfen.

Empfehlung an BMZ und GIZ

E.5.4.1: Es wird empfohlen, die Leitbilder und die Profile der Personalinstrumente in Hinsicht auf eine größere Trennschärfe zu überarbeiten und dabei die spezifischen, den besonderen Wert der Instrumente ausmachenden Alleinstellungsmerkmale hervorzuheben.

Empfehlungen an die GIZ

- E.5.4.2:** Der GIZ wird empfohlen, in Vorhaben die Instrumente EH und IF weniger als De-facto-Programmmitarbeitende einzubinden, sondern sie stärker auf Basis ihrer Profile einzusetzen, um die spezifischen Alleinstellungsmerkmale der Instrumente klar in Wert zu setzen und für Vorhaben nutzbar zu machen.
- E.5.4.3:** Es wird empfohlen, alle für die Vorbereitung, Planung und Durchführung von Vorhaben Verantwortlichen (u. a. AV-V, AV, AMA, Fachplaner, Gutachterinnen und Gutachter in Prüfmissionen) in hinreichend intensiver Weise mit den Spezifika der Personalinstrumente und den ihnen am besten zuzuordnenden Einsatzmöglichkeiten vertraut zu machen und zu vermitteln, unter welchen Bedingungen welches Instrument welche Beiträge für ein TZ-Vorhaben liefern kann.

8.5

Partnerorientierung

Auf Planungsebene wird die deutsche TZ durch die Instrumentintegration vor besondere Herausforderungen gestellt. Einerseits steht für die gemeinsame Planung und Umsetzung von TZ-Vorhaben mit den Partnern ein Instrumentarium zur Verfügung, das verschiedenste Bedarfe auf vielfältige Art und Weise bedienen kann. Andererseits kooperiert die GIZ in integrierten Vorhaben in der Regel mit einer komplexen Partnerstruktur, der das Instrumentenportfolio (mit all seinen Ausprägungen, Stärken und Schwächen) kaum geläufig ist. Im Rahmen der Planung muss daher der richtige Detaillierungsgrad gefunden werden, den Partnern ausreichende Informationen zur Verfügung zu stellen, um zum einen informierte Entscheidungen und ein hinreichendes Maß an Partnerorientierung zu gewährleisten und zum anderen einen effektiven Planungs- und Umsetzungsprozess zu ermöglichen.

Gegenwärtig wird von GIZ-Verantwortlichen vor Ort nicht selten die Ansicht vertreten, Partner müssten kein detailliertes Verständnis des Instrumentenportfolios besitzen: Sie sehen ihre Rolle dann vorwiegend darin, mutmaßliche Partnerbedarfe in ein geeignetes Instrumentarium zu übersetzen und den

Partnern damit Entscheidungen abzunehmen. Das führt jedoch mitunter zu nicht bedarfsorientierten und nicht optimal eingesetzten Instrumenten sowie unklaren Zielabsprachen.

Wegen der vertragsrechtlichen Besonderheiten ist etwa der partnerorientierte Einsatz von EH problematischer als der von IF. Ein partnerorientierter Einsatz von EH setzt nicht nur bei den PO, sondern vor allem auch beim Vorhabensmanagement der GIZ ausreichende Kenntnisse der Besonderheiten und Stärken des Instruments voraus, die hauptsächlich darin liegen, den Partner zu Wirkungen zu befähigen und nicht darin, diese selbst für das Vorhaben zu erzeugen. Es besteht mithin die Tendenz, EH unmittelbar zur Erreichung der Programmziele zu verpflichten, was sie in Interessenkonflikte mit ihrer jeweiligen PO bringt. Dieser Herausforderung kann mit klaren Zielabsprachen begegnet werden, die jedoch voraussetzen, dass sowohl die PO wie auch das Vorhabensmanagement die Spezifika der Personalinstrumente nachvollzogen haben.

Der partnerorientierte Einsatz der Instrumente erfordert nicht nur eine intensive Akteursanalyse zur Identifikation geeigneter Partner, sondern auch, wenn die Partner durch EH oder IF unterstützt werden sollen, eine verbesserte Stellen- bzw. Projektplatzprüfung, die in klaren Zielabsprachen mündet. Zudem müssen Partner kontinuierlich in den Projektverlauf und das Monitoring- und Evaluationssystem des Vorhabens einbezogen werden.

Empfehlungen an die GIZ

- E.5.5.1:** Es wird empfohlen, dass die an der Prüfung und Planung von Vorhaben Beteiligten den identifizierten Partnerorganisationen frühzeitig hinreichend ausführliche und detaillierte Informationen über das Spektrum der zur Verfügung stehenden Instrumente vermitteln, damit die Partnerorganisationen informierte Entscheidungen treffen können.
- E.5.5.2:** Es wird empfohlen, dass auf der Basis gründlicher Akteursanalysen sowie detaillierter Stellen- bzw. Projektplatzprüfungen (Notwendigkeit längerer Prüfmissionen) als Regelfall mit den Partnerorganisationen klare Zielabsprachen für die Kooperation getroffen und in geeigneter Form dokumentiert werden.

8.6

Flexibilität

Gerade in den meistens volatilen Kontexten von Entwicklungsvorhaben sind Flexibilität im Instrumentendesign und die Anpassung an sich verändernde Rahmenbedingungen wichtige Voraussetzungen dafür, dass EZ-Programme wirksam sind. Dies gilt insbesondere auch für beratungsintensive TZ-Programme, die flexibel auf veränderte Umfeldbedingungen und politische Konjunkturen reagieren müssen. Grundsätzlich sind TZ-Vorhaben nach der Instrumentenintegration dazu in der Lage, auf Kontextänderungen angemessen zu reagieren – und sie tun das in der Regel auch, wenn sie nicht durch Quoten, finanzielle oder zeitliche Faktoren in ihrer Flexibilität eingeschränkt werden.

Mit Blick auf die zur Verfügung stehenden Personalinstrumente kann man natürlich auch innerhalb eines TZ-Programms nicht uneingeschränkt flexibel über Personal verfügen – Stellenbesetzung ist ein z. T. sehr zeitaufwendiger Prozess. Und Fachkräfte, die erst einmal im Einsatz sind, erzeugen auch dann weiter Kosten, wenn die Wirkungserwartung sich aufgrund von Kontextveränderungen nicht erfüllt. Eine flexible Neudefinition der Stelle scheint hier oft die sinnvollste Möglichkeit, doch sollte auch in diesen Fällen die Ziel- und Bedarfsorientierung handlungsleitend sein. Eine prinzipielle Exit-Strategie für Fachkräfte, die nicht sinnvoll einsetzbar sind, sollte in hierfür besonders anfälligen Regionen oder Sektoren möglicherweise schon in der Planung mitgedacht werden.

Vor diesem Hintergrund schafft der Studien- und Fachkräftefonds (SFF) für Programme prinzipiell Flexibilisierungsvorteile, die erhalten werden sollten. Dem steht allerdings entgegen, dass das Instrument SFF nicht für den flexiblen Einsatz von Langzeitexperten geschaffen wurde und eine solche Nutzung seinem Charakter widerspräche. Zu bedenken ist zudem, dass bei einer stärkeren Verwendung für langfristige Personaleinsätze bilaterale SFF im Rahmen von Regierungsverhandlungen erheblich aufgestockt werden müssten und die Inanspruchnahme einer Abstimmung mit dem Partnerland bedarf. Die Einrichtung von mehr und größeren regionalen SFF könnte hier ein Ausweg sein.

Im Übrigen sieht das BMZ einen geringeren Bedarf an Flexibilisierung von Personaleinsätzen, als die GIZ dies tut. Aus Sicht des Ministeriums dürfte ein solcher Bedarf nachträglich (d. h. nach Auftragserteilung) einzurichtender Stellen vorwiegend bei Neuvorhaben auftreten. Dabei werden unter Neuvorhaben solche Projekte und Programme verstanden, die erstmalig in einem neu vereinbarten Kooperationssektor durchgeführt werden. Nach einigen Jahren, d. h. bei Folgemaßnahmen und/oder weiteren Programmen, sollten Strukturen und Akteure in einem Sektor soweit bekannt sein, dass entsprechend zuverlässig geplant werden kann und im Verlauf auftretende Personalbedarfe, die dann über SFF finanziert werden können, die Ausnahme sein sollten.

Die Möglichkeit, weitere Finanzierungsquellen für Instrumente zu erschließen, fördert den flexiblen Instrumenteneinsatz bzw. sinnvolle, kreative und innovative Einsatzmöglichkeiten, die bei Weitem noch nicht ausgeschöpft sind. Hier wäre es dann aber wichtig, zwischen BMZ und GIZ ein gemeinsames Verständnis über die Nutzung von SFF herzustellen.

Es zeigt sich jedoch, dass die Erwartung, die seitens des Vorhabensmanagements an ein integriertes Personalinstrument gestellt wird, in hohem Maße davon abhängt, aus welcher Quelle das Instrument bezahlt wird: Aus Programmmitteln, d. h. im Auftragsverfahren budgetierte Instrumente unterliegen, so die Befunde, einer größeren Wirkungserwartung für ein Vorhaben als solche Instrumente, die „nur“ inhaltlich flankierend aus einem SFF finanziert werden. Das mag individuell nachvollziehbar sein, sollte jedoch nicht dazu führen, dass aus anderen als aus Programmmitteln finanzierte Instrumente weniger wirkungsorientiert eingesetzt werden. Um das zu vermeiden, sollte sichergestellt sein, dass der Wirkungsbeitrag auch für flankierende Instrumente stets jeweils klar definiert wird.

Empfehlung an das BMZ

E.5.6.1: Es wird empfohlen, dass das BMZ es durch entsprechende Richtlinien ermöglicht, unter spezifischen, abzustimmenden Bedingungen bilaterale und regionale SFF für den flexiblen Einsatz flankierender Personalinstrumente zu nutzen.

Empfehlung an die GIZ

E.5.6.2: Der GIZ wird empfohlen, durch eine veränderte Gestaltung von Arbeits- und Dienstverträgen (bzw. Zuschussvereinbarungen) eine flexiblere Personaleinsatzplanung zu ermöglichen und dabei auch Versetzungen und vorzeitige Exit-Möglichkeiten zu berücksichtigen.

8.7

Steuerung und Koordination des Instrumenteneinsatzes

Aufgrund der Vielfalt der TZ-Personalinstrumente und der – zumindest formal – sehr unterschiedlichen Profile kann es kein universelles Steuerungs- und Koordinierungskonzept für alle Instrumente geben. Die TZ-Vorhaben stehen vor der Aufgabe, heterogene Teams zu organisieren, was auch AV vor neue Herausforderungen stellt und neue Kompetenzen erfordert. Diese Vielfalt wird innerhalb der Vorhaben aber bei Weitem noch nicht immer transparent erlebt und gelebt: Auch hier ist der wesentliche Grund eine noch unzureichende Instrumentenkompetenz dafür, wie und in welcher Intensität welches Instrument Beiträge für ein TZ-Vorhaben liefern kann und soll und welcher Einfluss darauf genommen werden kann. Insofern müssen die Organisationsstrukturen (vor Ort) stärker darauf ausgerichtet werden, den berechtigten Steuerungs- und Informationsbedarfen des Vorhabensmanagements gerecht zu werden und zugleich die in den Profilen der Fachkräfte angelegten Rollen und Funktionen zu berücksichtigen.

Eine umfassende Weisungsbefugnis ist jedoch mit den spezifischen Instrumentenprofilen für EH nur schwer und für IF gar nicht vereinbar. Auch unter dem Gesichtspunkt der Instrumentenkoordination erweisen sich eine präzise Planung und klare Vereinbarungen mit den Partnern als unabdingbar. Zudem ist die intensive Einbindung der Partnerorganisationen in die Steuerung der Instrumente – und damit letztlich des Vorhabens – nötig.

Die Vielfalt der Instrumente führt derzeit noch zu einer auch administrativen Vielfalt, die in den Programmen zusätzlichen Aufwand schafft und durch die Integration unter einem Dach vertragsbedingte Ungleichbehandlungen offensichtlich und

transparent macht. Verschiedene Instrumente können aber nur dann effektiv und effizient zusammenwirken, wenn auch die Motivation der Mitarbeitenden und ein produktives Arbeitsklima nicht durch gefühlte Benachteiligung gemindert werden.

Empfehlungen an die GIZ

- E.5.7.1:** Es wird empfohlen, zur Erhöhung der Steuerungsfähigkeit des Vorhabensmanagements gegenüber den Personalinstrumenten EH und IF klarere Strukturen (bzgl. Weisungen, Austausch, Einbindung etc.) in Vorhaben zu etablieren und dabei insbesondere Partnerorganisationen und lokale Arbeitgeber einzubeziehen.
- E.5.7.2:** Die vertragsbedingte relative „Unabhängigkeit“ der IF gegenüber Vorhaben sollte dahingehend kritisch überprüft werden, wie unter Wahrung des spezifischen Profils eine engere Anbindung an Programme ermöglicht werden kann.
- E.5.7.3:** Es wird empfohlen, im Rahmen der vertragsbedingten Ungleichbehandlungen vermeidbare administrative Unterschiede zwischen Personalinstrumenten abzubauen. Dies sollte in Abhängigkeit von der jeweiligen Einsatzform ggf. auch eine Prüfung des Mitarbeiterstatus von EH beinhalten.

(Siehe auch: E.5.4.3)

8.8

Wirtschaftlichkeit

Die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit durch einen effizienteren Mitteleinsatz war eines der erklärten Kernziele der Instrumentenintegration. Tatsächlich ist die Frage der Wirtschaftlichkeit ein wichtiges Element in der Planung des Instrumenteneinsatzes, jedoch kein zentrales Leitmotiv bei der Gestaltung von Vorhaben. Insgesamt kann konstatiert werden, dass das vom BMZ mit der Fusion verfolgte Ziel eines wirtschaftlicheren Mitteleinsatzes durch die Reduzierung der Transaktionskosten auf institutioneller Ebene jedenfalls teilweise schon erreicht worden ist, während sich gleichzeitig Möglichkeiten für eine weitere Steigerung der Wirtschaftlichkeit offenbaren.

Letzteres zeigt sich unter anderem daran, dass das Prinzip der Subsidiarität relativ wenig Beachtung zu finden scheint.

Vergleichsweise teure AMA werden auch dort eingesetzt, wo sie mutmaßlich durch regionale oder nationale Fachkräfte ersetzt werden könnten. Und auch die steigende Zahl von AMA bei gleichzeitig sinkender Zahl von EH und IF ist angesichts ähnlicher und häufig austauschbarer Qualifikationsprofile und Tätigkeiten ein Hinweis darauf, dass nicht notwendigerweise das kostengünstigste Personaltableau gewählt wird. Allerdings haben hier auch die Zielvereinbarungen zum Einsatz von Personalinstrumenten eine signifikante Rolle gespielt und das Einsatzmuster von Fachkräften verzerrt. Ähnliches gilt auch für HCD-Dienstleistungen, die vielfach gemäß Quotenvorgaben in Deutschland beauftragt wurden, statt sie kostengünstig und gleichwertig national oder regional einzukaufen.

Hinsichtlich der Transaktionskosten gibt es im Übrigen Hinweise, dass hier eine substantielle Verringerung noch nicht konstatiert werden kann. Zwar ist der Koordinationsaufwand zwischen den drei Institutionen GTZ, DED und InWEnt entfallen. Jedoch ergibt sich nun ein erhöhter Aufwand für die Koordinierung der integrierten Personalinstrumente innerhalb der Vorhaben, der teilweise durch zusätzliches Personal abgedeckt wird.

Empfehlung an die GIZ

E.6.1.1: Der GIZ wird empfohlen, im Sinne des Subsidiaritätsprinzips bei Instrumentenplanungen für Vorhaben regelmäßig den Einsatz regionaler und nationaler Fachkräfte anstelle entsandter Fachkräfte zu prüfen und ggf. zu begründen, warum Stellenbesetzungen mit entsandten Fachkräften unabdingbar sind.

Empfehlung an BMZ und GIZ

E.6.1.2: Es wird empfohlen, im Einzelfall zu prüfen, ob und inwieweit Partnerorganisationen an der Finanzierung von EH-Stellen beteiligt werden können, um Bedarfsorientierung und Ownership zu stärken.

8.9 Synergien

Die Instrumentenintegration birgt ein hohes Synergiepotenzial, das in Ansätzen durch integrierte Instrumentenplanung bereits gehoben wird. Allerdings sind auch hier weitere

Verbesserungen möglich und notwendig, wenn es ausgeschöpft werden soll.

Prinzipiell gilt, dass bei einem integrierten Instrumenteneinsatz Synergieeffekte zu erwarten sind – sowohl zwischen gleichen wie auch zwischen unterschiedlichen Instrumenten und sowohl innerhalb eines wie auch zwischen verschiedenen Vorhaben. Viele der identifizierten Synergien haben aber eher allgemeinen Charakter, z. B. größere Breitenwirksamkeit. Synergiepotenzial wird vor allem im persönlichen Austausch zwischen Fachkräften identifiziert, wobei das Vorhaben jedoch lediglich als Forum des Austauschs dient.

Wenn Instrumente aber lediglich parallel Einzelwirkungen zu allgemeinen Zielen erbringen sollen, sind keine besonderen Synergieeffekte zu erwarten, die über die vorgenannten hinausgehen. Damit bleibt ein erhebliches Potenzial ungenutzt. Wo durch ein aufeinander abgestimmtes Zusammenwirken der Instrumente spezifische Synergien gehoben werden, werden diese von den beteiligten Akteuren als großer Mehrwert verstanden.

Die gezielte Inwertsetzung solcher Synergieeffekte erfordert aber zielgerichtete Planung, Steuerung und Koordination sowie entsprechendes Monitoring. Insbesondere bei komplexen Vorhaben im Mehrebenenansatz und mit sequenziellem Fachkräfteeinsatz setzt dies eine sehr detaillierte Planung der Wirkungsbeiträge der einzelnen Instrumente (Fachkräfte und HCD) und Partner dahingehend voraus, wie diese Wirkungsbeiträge aufeinander aufbauen bzw. sich gegenseitig verstärken sollen. Die Planungsinstrumente hierfür sind durchaus vorhanden, werden jedoch oftmals nicht angewendet.

Empfehlungen an die GIZ

E.6.2.1: Es wird empfohlen, die Planung von Wirkungsbeiträgen aller Instrumente und Partner sowie die potenziellen Synergieeffekte in Instrumentenkonzepten, Wirkungsgefügen und -matrizen konzeptionell zu verankern und systematisch zu dokumentieren.

E.6.2.2: Durch eine zielorientiert enge Koordination von Instrumenten und Partnern sollte das Eintreten der geplanten Synergieeffekte im Monitoring

überwacht und gesteuert werden. Monitoringsysteme müssen dafür ggf. angepasst werden.

E.6.2.3: Spezifische Instrumentenkombinationen (z. B. die Kombinationen aus Finanzierung und Personalinstrumenten oder EH und HCD) und die Möglichkeit eines sequenziellen Einsatzes von Instrumenten sollten vermehrt geprüft werden.

E.6.2.4: Zudem sollten mögliche Synergien zwischen Vorhaben in einem Land betrachtet werden, was z. B. auch Vorhaben der Finanziellen Zusammenarbeit, des Zivilen Friedensdienstes oder Projekte der Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe (ESÜH-Projekte) einschließen kann.

8.10

Wirksamkeitspotenzial des integrierten Instrumenteneinsatzes

Integrierte Instrumentenkonzepte werden noch nicht lange genug eingesetzt, um nachhaltige Wirkungen erfassen zu können. Dementsprechend beschränkt sich diese Evaluierung auf die Abschätzung des Wirkungspotenzials des integrierten Instrumenteneinsatzes.

Sowohl der retrospektive Vergleich wie auch der Vergleich der Situation mit Integration und einer kontrafaktischen Situation ohne Integration liefert deutliche Hinweise dafür, dass integrierte TZ-Instrumente und damit ebenso Vorhaben mit integrierten TZ-Instrumenten über ein höheres Wirkungspotenzial verfügen als solche ohne integrierte Instrumente. Dieses Ergebnis deckt sich gleichermaßen mit den Selbst- und Fremdeinschätzungen der beteiligten Akteure vor Ort.

Dieser positive Befund mit Blick auf das Wirksamkeitspotenzial integrierter Instrumente gilt aus Sicht der Vorhaben sowohl für EH wie für IF und sowohl für die formale wie auch für die inhaltliche Integration, wobei deutliche Hinweise vorliegen, dass der formal integrierte Instrumenteneinsatz ein höheres Wirksamkeitspotenzial mit sich bringt als die nur inhaltliche Integration.

Im Falle der IF sorgt die Integration zudem für ein erhöhtes Wirksamkeitspotenzial sowohl für das Vorhaben wie auch für

ihre lokalen Arbeitgeber – und auch das unabhängig von der Art ihrer Integration. Bei IF scheint die Integration somit weitestgehend problemlos und vor allem förderlich für die Wirksamkeit zu verlaufen. Der starke Bezug des Instruments IF auf die Partnerorganisation zeigt, dass integrierte IF gerade durch den Fokus auf die Bedarfe der Partner von der Programmintegration profitieren können und höhere Wirkungen für ihre Partner erreichen, und dies trotz ihrer vermeintlichen Ferne zum Programm (und der damit verbundenen eingeschränkten Steuerbarkeit aus Vorhabensperspektive).

Bei integrierten EH, die aufgrund ihres Profils vergleichsweise lose in Partnerorganisationen integriert sind, gerät der Fokus auf die Partnerorganisation durch die formale und inhaltliche Integration jedoch leicht aus dem Blickfeld. Dementsprechend gibt es Anhaltspunkte, dass die Wirksamkeit von EH für ihr Vorhaben zulasten der Wirksamkeit für ihre Partnerorganisation gehen kann. Damit bestätigt sich, dass zumindest für einen Teil der EH ein Spannungsverhältnis zwischen ihrer Integration in TZ-Vorhaben und dem Erreichen von Wirkungen für (lokale) Partnerorganisationen besteht und die Integration von EH in Vorhaben der staatlichen TZ durchaus mit Opportunitätskosten einhergehen kann.

Daneben wird das Wirksamkeitspotenzial des integrierten Instrumenteneinsatzes von einer Reihe weiterer Faktoren beeinflusst. Die Evaluierung bestätigt die große Bedeutung des profulgerechten Einsatzes und der Berücksichtigung der Partnerbedarfe für das Wirksamkeitspotenzial der Instrumente – sowohl aus der übergeordneten Programmperspektive als auch aus der partikularen Perspektive einzelner EH und IF.

Außerdem sind die Güte der Planung und der Ausgestaltung von EH- und IF-Plätzen sowie die Einbindung der Personalinstrumente in die Ziele des Vorhabens von großer Bedeutung für ihr Wirksamkeitspotenzial. Nicht zielbezogene Einflüsse auf die Zusammensetzung des Instrumentenportfolios in Form von Quotenvorgaben hingegen sind dem Wirksamkeitspotenzial der Instrumente abträglich.

Umgekehrt spielt die Flexibilität der AV in der Instrumentenkonzeption eine wichtige Rolle für die potenzielle Wirksamkeit der Instrumente. Dabei geben die Analysen deutliche Hinweise

darauf, dass die Wirksamkeitseinschätzung der einzelnen Instrumente durch die AV – und damit deren Bereitschaft, diese Instrumente formal integriert und profiligerecht einzusetzen – deutlichen Lern- und Erfahrungseffekten unterliegt: Vor allem jene AV, in deren Vorhaben EH und/oder IF integriert sind (oder die über eigene Erfahrungen als EH und/oder IF verfügen), schätzen die Wirksamkeit integrierter Instrumente signifikant höher ein als ihre Kolleginnen und Kollegen, die über diese Erfahrungen nicht verfügen.

Empfehlung an das BMZ

E.6.3: Sowohl bei Vorhaben mit integrierten Instrumenten wie auch bei den integrierten Instrumenten selbst kann von einem erhöhten Wirkungspotenzial ausgegangen werden: Daher wird empfohlen, bei allen TZ-Vorhaben wenigstens auf die inhaltliche Integration aller geeigneten TZ-Instrumente hinzuwirken, sofern eine formale Integration nicht möglich bzw. anzustreben ist.

8.11

Instrumentenintegration und politische Steuerungsfähigkeit

Durch die Strukturreform wurden die Steuerungsfähigkeit des BMZ gegenüber der Durchführungsebene wie auch die Sichtbarkeit und die kohärente Außendarstellung deutscher Positionen im entwicklungspolitischen Dialog mit den Partnerländern gestärkt. Gleichzeitig machen die Befunde dieser Evaluierung aber ebenfalls deutlich, dass die Rolle der Referate für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (WZ-Referate) in den Botschaften sowie die Kommunikationsstrukturen zwischen dem BMZ, der EZ-Außenstruktur und den Durchführungsorganisationen (DO) noch nicht ausreichend definiert sind und weiterer Klärung und ggf. zusätzlicher Regelungen bedürfen, damit die vom BMZ angestrebte strategiekonforme und wirkungsorientierte Rollenaufteilung zwischen politischer Steuerung und Durchführung weiter voranschreitet. Dieser Befund über die Fortschritte, aber auch über die weiterhin bestehenden Herausforderungen deckt sich weitgehend mit den Ergebnissen des DAC-Prüfberichts für Deutschland aus dem Jahr 2015.

Die politische Steuerungsfähigkeit des BMZ gegenüber der Durchführungsebene ist insbesondere durch die Stärkung der Außenstruktur und eine klarere Trennung von Durchführungsverantwortung und politischer Steuerungsverantwortung verbessert worden. Mit der Schaffung zusätzlicher Stellen im WZ-Bereich an deutschen Botschaften und der gleichzeitigen Verlagerung von Zuständigkeiten an die Botschaften wurden die WZ-R in den Partnerländern gestärkt; dadurch ist eine intensivere Begleitung und Koordination der EZ-Vorhaben wie auch eine verstärkte Präsenz der WZ-R in den Gebergremien vor Ort ermöglicht worden.

Trotz der erfolgten grundsätzlichen Rollenklärung bestehen nach wie vor formal nicht eindeutig abgegrenzte Zuständigkeiten zwischen BMZ, Botschaften und DO, die wichtige Aspekte der Rollenaufteilung zwischen politischer Steuerung und Durchführungsverantwortung berühren. Auch die Kommunikationsabläufe zwischen den Länderreferaten im BMZ und den WZ-R sind wenig formalisiert. In der Folge müssen die konkreten Rollen und Kompetenzzuschneide immer wieder neu zwischen den Akteuren vor Ort und in den Zentralen ausgehandelt werden. Dementsprechend stellt sich das tatsächlich genutzte Potenzial für eine verbesserte Steuerungsfähigkeit von Land zu Land sehr unterschiedlich dar. Um das Potenzial der Strukturreform für die Stärkung der politischen Steuerungsfähigkeit des BMZ gegenüber den DO voll zu nutzen, bedarf es daher einer weiteren formalen Klärung der Rollen, Zuständigkeiten und Kommunikationsstrukturen zwischen BMZ, Botschaften und DO durch das BMZ.

Mit der Übertragung der ausschließlichen Verantwortung für den sektorpolitischen Dialog an die Botschaften sind die WZ-R darüber hinaus in die Lage versetzt worden, deutsche Positionen besser in den Geber- und Partnerdialog einzubringen. Aufgrund dieser Kompetenzverlagerung sind die Botschaften heute wesentlich besser in inhaltliche Diskussionen in den Partnerländern einbezogen.

Allerdings ist der Personalaufwuchs in den WZ-Referaten nicht hinreichend, um den ausgeweiteten Aufgaben vollumfänglich gerecht werden zu können. Durch die Vielzahl der Aufgaben und Verantwortlichkeiten in verschiedenen Sektoren werden die fachlichen und zeitlichen Kapazitäten der WZ-R teils

überbeansprucht. In der Folge sind die Botschaften weiterhin auf umfangreiche fachliche und personelle Unterstützung der DO für das Führen des politischen Sektordialogs angewiesen. Der Zuwachs an Aufgaben und Verantwortung impliziert, dass nach Möglichkeit sehr erfahrene WZ-Referenten vor Ort eingesetzt werden.

Diese weiterhin bestehende große Abhängigkeit der WZ-R von den DO bei der Wahrnehmung ihrer Kernaufgaben erschwert eine klare Abgrenzung der Rollen und Zuständigkeiten zwischen BMZ, Botschaft und DO zusätzlich und kann sich zulasten der politischen Steuerungsfähigkeit und der kohärenten Außerdarstellung der deutschen EZ in den Partnerländern auswirken. Um die Kapazitäten und die Dialogfähigkeit von BMZ und Botschaften weiter zu stärken, erscheinen daher eine stärkere personelle und fachliche Unterstützung der WZ-R durch die Sektorreferate des BMZ und auch die weitere personelle Stärkung der WZ-Referate an den Botschaften – etwa durch lokale Fachkräfte – erforderlich.

Die einheitliche Außerdarstellung deutscher entwicklungspolitischer Positionen ist durch die Strukturreform ebenfalls verbessert worden. Gleichwohl ist die Komplexität des deutschen TZ-Instrumentariums für andere Geber wie auch Partner nach wie vor schwer zu durchschauen und die Instrumentenintegration wird von ihnen primär als eine Reform mit Relevanz „nach innen“ angesehen, die die Transparenz und die Kooperationsfähigkeit der deutschen TZ aus Außensicht nicht maßgeblich verändert hat. Auch für eine noch bessere einheitliche Außerdarstellung der deutschen EZ durch die WZ-R wäre eine weitere Stärkung der fachlichen und personellen Unterstützung der Botschaften wünschenswert.

Empfehlungen an das BMZ

- E.7.1:** Das BMZ sollte in Erwägung ziehen, weitere Entscheidungsbefugnisse an die EZ-Außenstruktur zu delegieren und dieser zusätzliche personelle Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Hierbei sollten auch der kontinuierliche und bedarfsgerechte Zugang der WZ-R zu notwendigen Fachinformationen und die fachliche Unterstützung durch die Sektorreferate gesichert werden.
- E.7.2:** Verfahrensregeln und Kommunikationslinien zwischen BMZ, WZ-R und DO sollten in einem höheren Detaillierungsgrad geregelt werden, um effiziente Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen zwischen allen Beteiligten sicherzustellen und eine höhere Verfahrenssicherheit zu schaffen. Dabei sollte den WZ-R eine noch mehr steuernde und mit Befugnissen ausgestattete Funktion zugeordnet werden.
- E.7.3:** Kompetenzverteilungen zwischen den DO und den WZ-R sollten trennschärfer aufgeteilt und der „Bunte Bereich“ unklar verorteter Zuständigkeiten reduziert werden, um insbesondere auf der fachlichen Ebene Redundanzen und Kompetenzkonkurrenzen zu vermeiden. Klärungsbedarf besteht dabei vor allem bei der Erstellung von Programmvorschlägen, der Auswahl von und dem Dialog mit politischen Partnern, dem strategischen Sektordialog/der Sektor-Koordination sowie der Instrumentenplanung.
- E.7.4:** Dem BMZ wird empfohlen, Anreize und Verfahren hinsichtlich der Auswahl von besonders erfahrenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die Funktion als WZ-R zu optimieren.



9.

LITERATUR

AAPOR (2011), „Standard definitions: Final dispositions of case codes and outcome rates for surveys. Revised 2011“; American Association for Public Opinion Research.

AKLHÜ (2010), „Fachkräfte in der Entwicklungszusammenarbeit 2009. Statistische Übersicht zu Personalvermittlungen 2009“; AKLHÜ, Bonn, www.entwicklungsdienst.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_AK/Statistik_Fachkr-2009.pdf.

AKLHÜ (2011), „Fachkräfte in der Entwicklungszusammenarbeit 2010. Statistische Übersicht zu Personalvermittlungen 2010“; AKLHÜ, Bonn, www.entwicklungsdienst.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_AK/Statistik_FK_EZ_2010_web.pdf.

Ashoff, G. (2009), „Institutioneller Reformbedarf in der bilateralen staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit“; No. 8/2009, Analysen und Stellungnahmen, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, www.die-gdi.de/uploads/media/AuS_8.2009.pdf.

Birdsall, N. und H. Kharas (2014), „The Quality of Official Development Assistance (QuODA). Third Edition“; Center for Global Development, Washington D.C., www.cgdev.org/userfiles/quoda/Quality%20of%20Official%20Development%20Assistance%20-%20Third%20Edition.pdf.

BMZ (2009), „Handreichung und kommentierte Gliederung für Programmvorschläge für gemeinsame EZ-Programme. Version 2 (alt)“; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn.

BMZ (2010), „Die neue Effizienz in der deutschen Entwicklungspolitik. Strukturreform für eine wirkungsvollere Technische Zusammenarbeit“; Kabinettsbeschluss zur TZ-Strukturreform, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn.

BMZ (2011a), „Code of Conduct für BMZ, KfW Entwicklungsbank und GIZ, Stand: 14.07.2011“; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn.

BMZ (2011b), „Schlussbericht der Projektgruppe Vorfeldreform zur Zielerreichung in der ‚Strukturreform der Technischen Zusammenarbeit‘“; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn.

BMZ (2012a), „Politische Steuerung und Durchführung in der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, Stand: 30.08.2012“; Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Ref. 220, Bonn.

BMZ (2012b), „Handreichung Nr. HR015: Programmvorschläge für gemeinsame EZ-Programme. Handreichung und kommentierte Gliederung, aktualisierte Version vom 17.07.2014“; *Handbuch der bilateralen EZ*, Bonn, aktualisierte Version vom 17.07.2014.

BMZ (2014a), „Handreichung Nr. HR049: Entwicklungshelferkonzeption mit Leitbild“; *Handbuch der bilateralen EZ*, Bonn, aktualisierte Version vom 25.09.2014.

BMZ (2014b), „Verfahrensinformation Nr. V1039: Orientierungsrahmen Human Capacity Development (HCD)“; *Handbuch der bilateralen EZ*, Bonn, aktualisierte Version vom 02.10.2014.

BMZ (2014c), „Handreichung Nr. HR050: Handreichung zum TZ-Instrument ‚Integrierte Fachkräfte‘“; *Handbuch der bilateralen EZ*, Bonn, aktualisierte Version vom 14.11.2014.

BMZ (2014d), „Verfahrensinformation Nr. V1036 Eckpunkte zur Instrumentenintegration“; *Handbuch der bilateralen EZ*, Bonn, aktualisierte Version vom 01.12.2014.

BMZ (2014e), „Auswertung WZ-Umfrage. Einschätzungen zur Reform des Einsatzes von BMZ-Fachpersonal an deutschen Auslandsvertretungen“; Internes Papier des BMZ, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bonn.

BMZ (2015), „Externe Qualitätskontrolle der GIZ“; Ergebnisbericht 2015, Syspons GmbH, Berlin.

- BMZ (2016a)**, „Technische Zusammenarbeit“, *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)*, www.bmz.de/de/ministerium/wege/bilaterale_ez/zwischenstaatliche_ez/tech_zusammenarbeit/index.html.
- BMZ (2016b)**, „Studien- und Fachkräftefonds“, *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)*, www.bmz.de/de/ministerium/wege/bilaterale_ez/zwischenstaatliche_ez/tech_zusammenarbeit/index.html.
- BMZ (2016c)**, „Wege der bilateralen Zusammenarbeit Deutschlands mit seinen Kooperationsländern“, *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)*, www.bmz.de/de/ministerium/wege/bilaterale_ez/zwischenstaatliche_ez/index.html.
- BMZ (2016d)**, „TZ Budget, Stand: 21.12.2015“, *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)*, Bonn, www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Ministerium/ODA/3_D4_Bilaterale_ODA_nach_Instrumenten_und_Laendern_2014_im_Detail.pdf.
- BMZ (2016e)**, „Außenvertretung“, *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)*, www.bmz.de/de/ministerium/aufbau/index.html.
- BMZ (2016f)**, „Entsendung, Vermittlung und Einsatz von Fachkräften“, *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, www.bmz.de/de/ministerium/wege/bilaterale_ez/zwischenstaatliche_ez/entsendung/index.html.
- BMZ und Auswärtiges Amt (2012)**, „Pilotländer zur Stärkung der Außenstruktur im Zuge der Umsetzung der Strukturreform der TZ, Stand: 12.12.2012“, *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Auswärtiges Amt*.
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (1969)**, „*Entwicklungshelfer-Gesetz (EhfG)*, Stand: 2013“.
- Dillman, D. A. u. a. (2009)**, „*Internet, Mail, and Mixed-Mode Surveys: The Tailored Design Method*“, John Wiley & Sons, Hoboken, NJ, 3. Aufl.
- Faust, J. (2010)**, „Policy Experiments, Democratic Ownership and Development Assistance“, *Development Policy Review*, Bd. 28, Nr. 5, S. 515–534.
- GIZ (2012a)**, „*Eckpunktepapier zum Profil von Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern (EH) in der GIZ, Stand: 14.02.2012*“, *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, Eschborn.
- GIZ (2012b)**, „*Unternehmensbericht 2011*“, *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, Eschborn und Bonn.
- GIZ (2013a)**, „*Interne Orientierung der GIZ, HCD: Internationale Kompetenzentwicklung durch die GIZ. Dienstleistungsangebot, Wirkungen und Qualitätskriterien*“, *Projektgruppe HCD-Innovationsprozess, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, Bonn.
- GIZ (2013b)**, „*Handreichung für die Detailprüfung Entwicklungshelfer/-innen – Einsätze im Auftragsverfahren. SGE Entsendung von Entwicklungshelfern/-innen*“, *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, Bonn.
- GIZ (2015a)**, „*Informationsschreiben zur Durchführung des IF-Instruments: Gestaltung der Kooperationsbeziehung bei IF-Stellen in Abgrenzung zur Personalführung von Mitarbeitern, Stand März 2015*“, *SGE CIM und Stabstelle Recht, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, Eschborn.
- GIZ (2015b)**, „*Instrumentenmonitoring 2014–2015*“, *Internes Arbeitsdokument der GIZ, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, Bonn.
- GIZ (2015c)**, „*Integrierter Unternehmensbericht 2014: GIZ. Lösungen, die wirken*“, *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, Bonn und Eschborn, www.giz.de/de/downloads/giz2015-de-integrierter-unternehmensbericht-2014-barrierefrei_02-07-15.pdf.
- GIZ (2015d)**, „*Unternehmensstrategische Evaluierung: Internationale Kompetenzentwicklung als Teil von Capacity Development – Umsetzung des HCD-Innovationskonzepts*“, *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)*, Bonn und Eschborn.

GIZ (2016a), „Integrierter Unternehmensbericht 2015: GIZ. Lösungen, die wirken“, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn und Eschborn, www.giz.de/de/downloads/giz2016-Integrierter-Unternehmensbericht-_2015.pdf.

GIZ (2016b), „Stand der Instrumentenintegration 2016“, Internes Monitoringdokument der GIZ, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Bonn.

Keijzer, N. (2013), „Unfinished Agenda or Overtaken by Events? Applying Aid- and Development-Effectiveness Principles to Capacity Development Support“, Discussion Paper, No. 17/2013, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, www.die-gdi.de/uploads/media/DP_17.2013.pdf.

Land, T. u. a. (2007), „Aid effectiveness and the provision of TA Personnel: Improving Practice“, Policy Management Brief, No. 20, ecdpm, Maastricht, <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/11/PMB-20-Aid-Effectiveness-Provision-Technical-Assistance-Personnel-2007.pdf>.

Molitor, C. (2012), „Vom Macher zum Berater. Über den Wandel des Berufsprofils EntwicklungshelferIn“, No. 2/2012, Contacts, AGEH, Köln, www.ageh.de/fileadmin/pdf/contacts/con_2_12/AGEH_Macher_Berater_Molitor.pdf.

OECD (2005), „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht (deutsche Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD)“, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/dac/effectiveness/35023537.pdf.

OECD (2006), „The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice“, OECD Publishing, Paris, www.fao.org/fileadmin/templates/capacitybuilding/pdf/DAC_paper_final.pdf.

OECD/DAC (2006), „DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2005“, OECD Publishing, Paris.

OECD/DAC (2007), „Statistical reporting directives“, OECD Publishing, Paris.

OECD/DAC (2010), „DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2010“, OECD Publishing, Paris.

OECD/DAC (2015), „DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2015“, OECD Publishing, Paris.

Rauch, T. (2015), „Zur Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, Bd. 65, Nr. 7–9/2015, S. 36–42.

Roxin, H. u. a. (2015), „Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn, S. 220.



ANHANG

1.
Zielmatrix, Zieldimensionen 1 und 2

Die folgende Tabelle zeigt die ersten beiden Zieldimensionen der Zielmatrix der TZ-Fusion seitens des BMZ. Die nicht für die Rekonstruktion des Wirkungsmodells übernommenen Aspekte sind gelb durchgestrichen und kursiv gesetzt.

Ziel-dimension (ZD)	Ziele (Z)	Unterziele (UZ)	Maßnahmen (M)
ZD 1: Effektivität und Effizienz der Durchführungsstruktur der TZ	Z 1: Steigerung der Wirksamkeit des Mitteleinsatzes in der Technischen Zusammenarbeit	UZ 1: Stärkung des entwicklungspolitischen Dialogs mit den Partnern und der Ausrichtung auf die Partner	M 1: Stärkung der personellen Präsenz des BMZ in den Partnerländern
		UZ 2: Stärkung der Nachfrageorientierung und Förderung der Ownership der Partner	M 2: Anpassung des Auftragsverfahrens für die neue DO (BMZ entscheidet im Dialog mit Partner über den Instrumenteneinsatz)
		UZ 3: Optimierung des Instrumenteneinsatzes in der deutschen EZ, bessere Nutzung der Synergieeffekte zwischen den vorhandenen Instrumenten und Weiterentwicklung der Instrumente	M 3: Bündelung des Managements der Instrumente durch Einführung eines einheitlichen Zielsystems und Auftragsverfahrens (integrierte fachliche und organisatorische Generierung, Konzipierung und Planung sowie Durchführung der Angebote) M 4: Auswahl von Pilotländern zur gezielten Sammlung von Erfahrungen mit dem „Instrumenten-Baukasten“ der deutschen TZ; der Instrumenteneinsatz wird entsprechend weiterentwickelt.
		UZ 4: Steigerung der Transparenz der Darstellung und Informationen über die deutsche EZ und Unterstützung gegenseitiger Rechenschaftspflicht	M 5: Entwicklung eines geeigneten Formats zur transparenten Darstellung der Instrumente und deren Einsatzmöglichkeit <i>M 6: Entwicklung eines geeigneten Internet-Formats zur transparenten und vorhabensgenauen Darstellung der Aktivitäten der deutschen EZ</i>
		<i>UZ 5: Verbesserung der Wirkungskontrolle der Maßnahmen der deutschen EZ</i>	<i>M 7: Gründung einer Institution für die unabhängige Evaluierung und die Sicherung der Qualität von Wirkungsmessung</i> <i>M 8: Sicherung von Lernprozessen und Lernschleifen in der Durchführung (neue DO) und Steuerung (BMZ) auf der Grundlage der Evaluierungsergebnisse</i>
		<i>UZ 6: Steigerung der personellen Ressourceneffizienz</i>	M 9: Umsetzung eines integrativen Geschäftsmodells; MitarbeiterInnen mit vergleichbarem Know-how und Tätigkeiten werden in denselben Organisationseinheiten konzentriert. M 10: Straffung der personellen Strukturen/Abbau von Doppelstrukturen
		UZ 7: Steigerung der Koordinationseffizienz bei internen Prozessen	M 11: Verschmelzung der drei Organisationen (Reduzierung von Koordinierungsaufwand) M 12: Umsetzung eines integrativen Geschäftsmodells M 13: Bündelung des Managements der Instrumente durch Einführung eines einheitlichen Auftragsverfahrens (integrierte fachliche und organisatorische Generierung, Konzipierung und Planung sowie Durchführung der Angebote) <i>M 14: Überprüfung der Steuerungskennzahl der neuen DO</i> <i>M 15: Bündelung der Dienstleistungen und Services für bürgerschaftliches Engagement in einer „Servicestelle für bürgerschaftliches Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit“</i>

Ziel-dimension (ZD)	Ziele (Z)	Unterziele (UZ)	Maßnahmen (M)
	Z 3: Das Know-how der MitarbeiterInnen wird für die deutsche EZ optimal und qualitätssteigernd in Wert gesetzt.	UZ 8: Die Vergütung der MitarbeiterInnen orientiert sich (noch) stärker an Leistung und Qualität (Wirkung)	M 16: Das einheitliche Vergütungssystem der GTZ ist Grundlage für die tarifliche Weiterentwicklung aller Mitarbeiter in der staatlichen TZ; es fördert Leistung und wird noch stärker an der Erreichung qualitativer Ziele ausgerichtet.
		UZ 9: Konzentration auf (fachliche) Durchführungsaufgaben	M 17: Vereinbarung einer trennschärferen Arbeitsteilung zwischen politischer Steuerung (BMZ) und Durchführung
		UZ 10: Weitere Stärkung der Fortbildung und der Weiterentwicklung der Humanressourcen	M 18: Herstellung eines einheitlichen Personalkörpers, Human Resources werden breiter und konsistenter fortgebildet. M 19: Flexibler Einsatz der MitarbeiterInnen (der drei Organisationen in der neuen DO), Nutzung der Aufgabenvielfalt zur Weiterentwicklung der MitarbeiterInnen.

Ziel-dimension (ZD)	Ziele (Z)	Unterziele (UZ)	Maßnahmen (M)	
ZD 2: Politische Gestaltung durch BMZ/Bundesregierung	Z 4: Stärkung der Steuerungsfähigkeit der staatlichen TZ durch die Bundesregierung (vor Ort und international).	UZ 11: Stärkung des Einflusses des Bundes auf die Steuerung der neuen Gesellschaft	M 20: Anpassung der Grundlagen der Zusammenarbeit mit der neuen Durchführungsorganisation (Geschäftsmodell, Gesellschaftsvertrag, Generalvertrag, Geschäftsordnungen u. a.) M 21: Die Gesellschafterin definiert Zielvorgaben für die Geschäftsführer und ist an wichtigen Personalentscheidungen beteiligt M 22: Die Gesellschafterversammlung wird in ihren Aufgaben gestärkt, der Aufsichtsrat nimmt seine Kernaufgaben wahr.	
		UZ 12: Stärkung der entwicklungspolitischen Gestaltungskraft des BMZ, auch vor Ort und international	M 23: Verschmelzung der drei Organisationen (Reduzierung von Koordinierungsaufwand) M 24: Ersatz von externen Beratern im BMZ durch Dienstkräfte und personelle Stärkung strategisch wichtiger Bereiche, u. a. in den Partnerländern M 25: Gründung einer Institution für die unabhängige Evaluierung und die Sicherung der Qualität von Wirkungsmessung	
		UZ 13: Konzentration des BMZ auf politische Steuerungsaufgaben	M 26: Vereinbarung einer trennschärferen Arbeitsteilung zwischen politischer Steuerung (BMZ) und Durchführung M 27: Referate des BMZ mit strategisch wichtigen politischen Steuerungsaufgaben werden verstärkt.	
		UZ 14: Verbesserung der Koordinierung der Aktivitäten der Bundesregierung	M 28: Gründung eines Ressortkreises „Technische Zusammenarbeit (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)“	
		Z 5: Erhöhung der Sichtbarkeit der deutschen EZ.	UZ 15: Herstellung eines einheitlichen Auftretens (made in Germany bzw. made by Germany) der deutschen EZ im In- und Ausland	M 29: Einführung eines einheitlichen Logos der Zusammenarbeit (im Auftrag) der Bundesregierung M 30: Etablierung einer einheitlichen Leitung der deutschen Landesbüros
			UZ 16: Stärkung des entwicklungspolitischen Dialogs mit den Partnern	M 31: Stärkung der personellen Präsenz des BMZ in den Partnerländern
	UZ 17: Verbesserung der Zusammenarbeit mit ZG und Bürgern		M 32: Bündelung der Dienstleistungen und Services für bürgerschaftliches Engagement in einer „Servicestelle für bürgerschaftliches Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit“	

2. Rekonstruierte Wirkungslogik der Instrumentenintegration

Die folgende Übersicht stellt dar, inwieweit sich die Aspekte der BMZ-Zielmatrix im rekonstruierten Wirkungsmodell dieser Evaluierung widerspiegeln.



Aktivitäten				
	<ul style="list-style-type: none"> • M 4: Auswahl von Pilotländern zur gezielten Sammlung von Erfahrungen mit dem „Instrumenten-Baukasten“ der deutschen TZ; der Instrumenteneinsatz wird entsprechend weiterentwickelt. • M 5: Entwicklung eines geeigneten Formats zur transparenten Darstellung der Instrumente und deren Einsatzmöglichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • M 2: Anpassung des Auftragsverfahrens für die neue DO • M 3/13: Bündelung des Managements der Instrumente durch Einführung eines einheitlichen Zielsystems und Auftragsverfahrens (integrierte fachliche und organisatorische Generierung, Konzipierung und Planung sowie Durchführung der Angebote) 	<ul style="list-style-type: none"> • M 9/12: Umsetzung eines integrativen Geschäftsmodells; MitarbeiterInnen mit vergleichbarem Know-how und Tätigkeiten werden in denselben Organisationseinheiten konzentriert. • M 10: Straffung der personellen Strukturen/Abbau von Doppelstrukturen • M 11/23: Verschmelzung der drei Organisationen (Reduzierung von Koordinierungsaufwand) • M 19: Flexibler Einsatz der MitarbeiterInnen (der drei Organisationen in der neuen DO), Nutzung der Aufgabenvielfalt zur Weiterentwicklung der MitarbeiterInnen. • M 29: Einführung eines einheitlichen Logos der Zusammenarbeit (im Auftrag) der Bundesregierung 	<ul style="list-style-type: none"> • M1: Stärkung der personellen Präsenz des BMZ in den Partnerländern • M 17: Vereinbarung einer trennschärferen Arbeitsteilung zwischen politischer Steuerung (BMZ) und Durchführung • M 24: Ersatz von externen Beratern im BMZ durch Dienstkräfte und personelle Stärkung strategisch wichtiger Bereiche, u. a. in den Partnerländern • M 26: Vereinbarung einer trennschärferen Arbeitsteilung zwischen politischer Steuerung (BMZ) und Durchführung • M 31: Stärkung der personellen Präsenz des BMZ in den Partnerländern

Deutsches Evaluierungsinstitut der
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)

Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Deutschland

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

Fax: +49 228 24 99 29-904

Mail: info@DEval.org

www.DEval.org



DEval

DEUTSCHES
EVALUIERUNGsinstitut
DER ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT
