DEval
DEUTSCHES EVALUIERUNGSINSTITUT DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

DEval Policy Brief 3/2017

INTEGRATION DER INSTRUMENTE DER TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT (TZ): VIELE INSTRUMENTE – EIN ORCHESTER?

Zusammenfassung

Mit der 2011 erfolgten Strukturreform der Technischen Zusammenarbeit (TZ) und der damit verbundenen Fusion der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), des Deutschen Entwicklungsdienstes (DED) und von InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH) zur Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) verfolgte die Bundesregierung zwei zentrale Ziele: Erstens wollte sie „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 weiterentwickeln." Zweitens wollte die Reform „die politische Gestaltungsfähigkeit der Bundesregierung stärken, einen einheitlichen (kohärenten) und sichtbaren Außenauftritt der deutschen EZ im Rahmen der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen sicherstellen […]".

Vier Jahre nach der Fusion untersuchte das DEval den Erfolg der Integration der Instrumente der staatlichen TZ im Zuge der institutionellen Fusion zur GIZ. Ziel der Evaluierung war die Bewertung der Umsetzung der TZ-Instrumentenintegration und der damit einhergehenden Veränderungen der Wirksamkeit und Effizienz des kombinierten Instrumenteneinsatzes in Partnerländern durch die Zusammenfassung in einer Organisation.

Zentrale Erkenntnisse der Evaluierung sind:

- Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die Instrumentenintegration als überwiegend erfolgreiche Maßnahme der Strukturreform zu bewerten.
- Die institutionelle Fragmentierung im Instrumenteneinsatz ist geringer geworden und das Wirkungspotenzial ist gewachsen.
- Allerdings ist der Prozess der Instrumentenintegration noch nicht abgeschlossen. Auch lässt der partner- und zielorientierte Einsatz der Instrumente Raum für Verbesserungen.
- Die zwischen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und der GIZ getroffenen Zielvereinbarungen zum zahlenmäßigen Instrumenteneinsatz waren mittelfristig für den Erhalt der Instrumente wichtig, führten aber zu Verzerrungen des Instrumenteneinsatzes und schadeten dessen Effektivität und Effizienz.
- Die ehemals nur den Partnerorganisationen verpflichteten Personalinstrumente Entwicklungshelfende (EH) und Integrierte Fachkraft (IF) geraten durch die Integration in TZ-Vorhaben zum Teil in ein Spannungsverhältnis zwischen Zielen der TZ-Vorhaben und denen der Partnerorganisationen.
- Durch die Strukturreform wurden die kohärente Außendarstellung deutscher entwicklungspolitischer Positionen sowie der entwicklungspolitische Dialog mit Partnerländern gestärkt. Es verbleibt die Notwendigkeit, Strukturen, Verfahren und Kompetenzen zwischen BMZ, Botschaften und Durchführungsorganisationen (DO) klarer zu definieren und zu optimieren.

Methodik und Datengrundlage der Evaluierung

Für diese Evaluierung wurden Sekundärdaten aus Programmdokumenten und Statistiken mit eigenen Primärdaten aus Onlinebefragungen von über 1.500 Fachkräften der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Fallstudieninterviews mit über 250 Fachkräften in insgesamt acht Partnerländern sowie insgesamt rund 35 Experteninterviews und Hintergrundgesprächen in Deutschland miteinander abgeglichen. Dies stellt die bislang wohl umfassendste Erhebung in der deutschen TZ im Rahmen einer Evaluierung dar.

Die TZ-Strukturreform von 2011

Zwar wird die deutsche TZ von Regierungen der Partnerländer und anderen Gebern regelmäßig als wirkungsvoll und relevant anerkannt. Allerdings bemängelte der Entwicklungshilfeausschuss der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD/DAC) in seinen Prüfberichten 2001, 2005 und 2010 wiederholt die institutionelle Komplexität und Fragmentierung des deutschen EZ-Systems als wichtige Hindernisse für einen noch wirksameren deutschen Beitrag. Zudem erlaubte die Vielfalt an Durchführungsorganisationen zwar eine diversifizierte Kooperation mit Partnern auf unterschiedlichen Ebenen im Mehrebenen-Ansatz – für die Partner wie auch für andere Geber war die deutsche EZ-Landschaft aber oft unübersichtlich.

Im Rahmen der Strukturreform der deutschen Technischen Zusammenarbeit wurden mit Wirkung vom Januar 2011 die GTZ, der DED und InWEnt zur GIZ fusioniert. Hierdurch entstand eine Durchführungsorganisation der 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 Vorhaben auf gemeinsame Ziele ausgerichtet – einzusetzen. Dadurch sollten unter anderem die Effektivität und die Effizienz der Durchführungsstruktur der TZ erhöht und die politische Gestaltungsfähigkeit der Bundesregierung gestärkt werden. Vor diesem Hintergrund hat das DEval vier Jahre nach der Reform die Integration der TZ-Instrumente und das Wirkungspotenzial des kombinierten TZ-Instrumenteneinsatzes untersucht und bewertet.

Die Evaluierung betrachtete dezidiert nicht sämtliche Aspekte der Strukturreform – sie war keine Evaluierung der institutionellen Fusion. Parallel zur TZ-Strukturreform wurde allerdings auch die EZ-Außenstruktur durch zusätzliche Dienstposten für Referentinnen und Referenten für wirtschaftliche Zusammenarbeit (WZ-R) an den Botschaften gestärkt. Da die hiermit verfolgte klarere Trennung von politischer Steuerung und Durchführung in unmittelbarem Zusammenhang mit der TZ-Fusion steht, wurde die Rolle der WZ-R in dieser Evaluierung mit betrachtet.

Die Instrumentenintegration in der TZ

Die Gesamteinschätzung der Evaluierung lässt sich wie folgt zusammenfassen: Bereits wenige Jahre nach der Strukturreform sind eine Reihe von positiven Wirkungen der Zusammenführung der Instrumente und ihres integrierten Einsatzes erkennbar.

So ist die 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 auch schon genutzt. Ein erheblicher Teil der vormals durch den DED vermittelten EH sowie der von GIZ/CIM (Centrum für internationale Migration und Entwicklung) vermittelten IF wird in TZ-Vorhaben integriert bzw. inhaltlich eingebunden eingesetzt. Das Konzept des Human Capacity Development (HCD), das auch auf das frühere InWEnt-Angebot zurückgeht, ist zu einem Leitbild der GIZ gemacht und weiterentwickelt worden. Allerdings ist ein generelles Fortbestehen von Instrumenten und Formaten von InWEnt nicht gegeben.

Zwei Faktoren haben sich – empirisch untermauert – als von besonderer Bedeutung für einen Programmerfolg herausgestellt. Erstens hängt die Wirksamkeit eines Vorhabens in besonderer Weise davon ab, dass der Einsatz speziell von Personalinstrumenten gemäß ihrem Profil geplant wird, d. h. so, dass ihre spezifischen Vorteile zur Geltung kommen können. Zweitens ist es für die Wirksamkeit eines Programms wichtig, dass dessen Ziele an denjenigen der Partner ausgerichtet werden. Es hat sich gezeigt, dass beide Faktoren in der Praxis der Programmgestaltung häufig nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Die politische Steuerung der TZ

Durch die Strukturreform und den gleichzeitigen Personalaufwuchs bei den an die Botschaften entsandten WZ-R wurde die Kapazität der politischen Steuerungsfähigkeit verbessert, eine klarere Trennung zwischen Durchführungs- und Steuerungsverantwortung ermöglicht sowie der entwicklungspolitische Dialog mit den Partnerländern gestärkt. Allerdings ist auch das Aufgabenspektrum der WZ-R durch die Verlagerung von Kompetenzen gewachsen.

Die nicht vollständige Klärung der Rollen und Kommunikationsmechanismen zwischen BMZ, WZ-R und DO führt in den einzelnen Partnerländern in der gelebten Praxis auch zu Unterschieden in Rollenwahrnehmung und Abläufen, beispielsweise in Bezug auf die Einbindung der WZ-R in die Planung von TZ-Vorhaben. Ein eindeutiger positiver Zusammenhang zwischen der Instrumentenbündelung und einer tatsächlichen Erhöhung der politischen Steuerungsfähigkeit lässt sich daher aus den Ergebnissen zumindest bis Mitte 2015 nicht ableiten.

Wie geht es weiter? Handlungsbedarf

Gleichwohl gibt es trotz der beschriebenen positiven Entwicklungen auch Befunde, die einen weiteren deutlichen Handlungsbedarf nahelegen: Die Fusion ist in Hinsicht auf den Integrationsprozess der Instrumente noch nicht abgeschlossen.

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. Hier sind insbesondere die gezielte Planung von Synergieeffekten – auch über einzelne Vorhaben hinaus, etwa mit der Finanziellen Zusammenarbeit – und ein entsprechendes Monitoring der koordinierten Wirkungsbeiträge noch optimierbar.

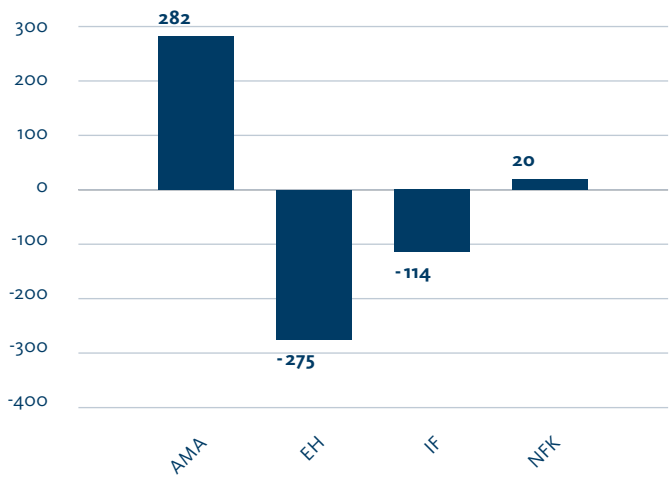
Die Organisation des Austausches zwischen den Fachkräften und deren koordinierte Steuerung erweisen sich unter anderem wegen der spezifischen Instrumentenprofile oft noch als umständlich und komplex, wodurch eine effiziente Koordination der Instrumente eingeschränkt wird.

Es zeigt sich, dass die Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes für TZ-Instrumente nicht als vorrangiges Ziel verfolgt wird. Vor dem Hintergrund eines steigenden Qualifikationsniveaus in vielen Partnerländern, der einen tendenziell sinkenden Bedarf am Einsatz ausländischer Fachkräfte impliziert, ist es schwer nachvollziehbar, dass sich Anzahl und Anteil von relativ teuren Langzeitfachkräften (Auslandsmitarbeitenden, AMA) am Gesamtpersonal in den letzten Jahren im Vergleich zu nationalen Fachkräften (NFK) erhöht haben. Auch die kostengünstigeren (nicht zu den AMA zählenden) Instrumente EH und IF wurden trotz entgegengesetzter Zielvorgaben immer weniger eingesetzt. Tatsächlich setzen 60 Prozent aller Vorhaben gar keine EH und 56 Prozent keine IF ein.

Zwar erfolgt der Instrumenteneinsatz überwiegend profilgerecht – die Instrumentenprofile sind jedoch weder absolut trennscharf noch ist die Erfüllung aller Profilmerkmale für den wirksamen Einsatz der einzelnen Instrumente gleichermaßen relevant. Es stellt sich etwa die Frage, ob das Freiwilligenmodell der EH für die Funktion, die sie in der staatlichen EZ jetzt ausfüllen bzw. ausfüllen sollen, wirklich erforderlich ist oder ob nicht durch die Gleichstellung als AMA/Partnerberater auf Mikroebene die gleichen Wirkungen erreicht werden könnten.

EH und IF, ehemals ausschließlich den Partnerorganisationen bzw. lokalen Arbeitgebern verpflichtete Personalinstrumente, geraten durch die Integration in bzw. Anbindung an Vorhaben in ein

Entwicklung der Fachkrafttypen 2011 – 2015



Quelle: GIZ-Unternehmensberichte 2011 und 2015

Spannungsverhältnis zwischen den vom Vorhaben gestellten Erwartungen einerseits und denen der Partnerorganisationen (EH) bzw. lokalen Arbeitgeber (IF) andererseits. Der Einsatz von EH und IF als Programmmitarbeitende aufgrund ihrer Einbindung in das Auftragsverfahren wird den Profilen der Personalinstrumente somit oftmals nur unzureichend gerecht.

Die gegenwärtige Praxis zeigt jedenfalls, dass die spezifischen Besonderheiten und Vorteile der EH bei ihrem Einsatz in der TZ nicht in angemessener Weise in Wert gesetzt werden.

Zudem machen die Befunde dieser Evaluierung deutlich, dass die Rolle der WZ-R in den Botschaften sowie die Kommunikationsstrukturen zwischen dem BMZ, der Außenstruktur und den DO noch nicht ausreichend definiert sind und weiterer Klärung und zusätzlicher Regelungen bedürfen. Erst dann kann die vom BMZ angestrebte strategiekonforme und wirkungsorientierte Rollenaufteilung zwischen politischer Steuerung und Durchführung weiter voranschreiten.

Fazit

Die Instrumentenintegration hat zu einer Erhöhung von Effizienz und Effektivität der TZ beigetragen und ist zum jetzigen Zeitpunkt als weitgehend erfolgreich zu bewerten. Die dabei neu zu integrierenden Instrumente (EH, IF) und Dienstleistungen (HCD) werden in vielen Vorhaben mit Mehrwert eingesetzt. Der Mehrwert der neuen Personalinstrumente besteht dabei insbesondere in deren Schnittstellenfunktion zwischen TZ-Vorhaben und ihren

lokalen Partnern, die eine gemeinsame Zielorientierung, eine effiziente Kommunikation und Koordination sowie ein effektives Capacity Development ermöglicht. Allerdings ist der Integrationsprozess noch nicht abgeschlossen: Handlungsbedarf besteht weiterhin zum Beispiel bei der ziel- und partnerorientierten Planung des Instrumenteneinsatzes sowie dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit. Und auch die EZ-Außenstruktur sollte in ihrer Rolle noch gestärkt werden.

Ausblick

Die institutionelle Fusion ist zwar formal abgeschlossen. Allerdings verbleiben offene Handlungsfelder, die der Aufmerksamkeit des BMZ und der GIZ bedürfen. Raum für eine Verbesserung der Instrumentenintegration und ihrer Steuerung besteht insbesondere in folgenden Bereichen:

- Die Vorbereitung von Programmen ist dahingehend verbesserungswürdig, dass deren Umfang und Tiefe geeignet sein sollten, einen sachgerechten bzw. optimalen Einsatz der Instrumente zu ermöglichen, Synergiepotenziale aufzuzeigen und den Aspekt der Wirtschaftlichkeit angemessen zu berücksichtigen.
- Um die Personalinstrumente in Wert zu setzen und die Attraktivität ihrer Nutzung zu erhöhen, sollten die spezifischen Alleinstellungsmerkmale von EH und IF geschärft und Anreize für ihren Einsatz gestärkt werden.
- Bei der Prüfung von Programmvorschlägen sollte der geplante Instrumenteneinsatz auf seinen Beitrag zur Deckung von Partnerbedarfen und zur Wirkungslogik der deutschen EZ im Partnerland hin stärker untersucht werden.
- Bei der Planung des Instrumenteneinsatzes sollte unter Partnerbeteiligung mehr Gestaltungsspielraum für planerische Tiefe und Flexibilität sowie innovative Vorhaben eingeräumt werden.
- Aufgabenteilungen, Kommunikationslinien, Verfahrensregeln und Kompetenzverteilungen zwischen dem BMZ und den Botschaften (WZ-R und Auswärtigem Amt) sowie den DO sollten klarer ausgestaltet werden.

Literatur

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

Lutz R. Meyer
Senior Evaluator, DEval

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 und Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26 · 53113 Bonn
Telefon +49 (0)228 33 69 07-0
info@DEval.org
www.DEval.org