

WISSEN WAS WIRKT



USE Kofinanzierung

Unternehmensstrategische Evaluierung – Hauptbericht
Im Auftrag der GIZ durchgeführt von externen Evaluator/innen

Impressum

Als Bundesunternehmen unterstützt die GIZ die deutsche Bundesregierung bei der Erreichung ihrer Ziele in der Internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung.

Als Stabsstelle Evaluierung der GIZ untersteht sie organisatorisch direkt dem Vorstand und ist vom operativen Geschäft getrennt. Diese Organisationsstruktur stärkt ihre Unabhängigkeit. Die Stabsstelle Evaluierung ist mandatiert, zur Entscheidungsfindung evidenzbasierte Ergebnisse und Empfehlungen zu generieren, einen glaubwürdigen Wirkungsnachweis zu erbringen und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Diese Evaluierung wurde im Auftrag der Stabsstelle Evaluierung von externen Evaluator/innen durchgeführt und der Evaluierungsbericht von externen Evaluator/innen verfasst. Er gibt ausschließlich deren Meinung und Wertung wieder. Die GIZ hat eine Stellungnahme zu den Ergebnissen und eine Management Response zu den Empfehlungen verfasst.

Evaluator/innen:

Scheller, Oliver, Kruse, Anne Marie, Freimann, Isabelle, Syspons GmbH

Autor/innen des Evaluierungsberichts:

Scheller, Oliver, Kruse, Anne Marie, Freimann, Isabelle, Syspons GmbH

Consulting:

Syspons GmbH
Prinzenstraße 84
10969 Berlin
T: +49 30 69815800
E: info@syspons.com
I: <http://syspons.com/>



Konzeption, Koordination und Management

Dr. Backhaus, Annette, GIZ Stabsstelle Evaluierung, Gruppenleiterin

Jacobs, Lucas, GIZ Stabsstelle Evaluierung, Fachkonzeptionist

Baljković, Tanja, GIZ Stabsstelle Evaluierung, Dachkonzeptionistin

Verantwortlich:

Dr. Gomez, Ricardo, GIZ, Leiter Stabsstelle Evaluierung

Herausgeberin:

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Design/Layout etc.:

DITHO Design GmbH, Köln

Sitz der Gesellschaft

Bonn und Eschborn

Druck und Vertrieb:

GIZ, Bonn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40
53113 Bonn, Deutschland
T +49 228 4460-0
F +49 228 4460 - 1766

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier, nach FSC-Standards zertifiziert.

Bonn 2017

E evaluierung@giz.de
I www.giz.de/evaluierung
www.youtube.com/user/GIZonlineTV
www.facebook.com/gizprofile
https://twitter.com/giz_gmbh

Das vorliegende Dokument ist auf der GIZ-Website als pdf-Download verfügbar unter www.giz.de/evaluierung. Anfragen nach einer gedruckten Ausgabe richten Sie bitte an evaluierung@giz.de

Inhalt

1 Stellungnahme	6
2 Management Response	8
2.1 Management Response auf Handlungsbedarf mit Maßnahmenplan	8
3 Evaluierungsbericht.....	13
3.1 Management Summary.....	14
3.2 Einleitung	19
3.3 Evaluierungsgegenstand und Evaluierungsdesign	19
3.4 Ergebnisse zu Scaling-Up.....	29
3.5 Ergebnisse zur Kongruenz der Zielsysteme	37
3.6 Ergebnisse zum Abbau der Geberfragmentierung	40
3.7 Ergebnisse zu Transaktionskosten	51
3.8 Ergebnisse zu Steuerungsmodellen, Innovationen und Risiken bei kofinanzierten Vorhaben	63
3.9 Schlussbetrachtung	74
3.10 Handlungsempfehlungen	77

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht der untersuchten Kofinanzierungen nach Untersuchungsschritt.....	21
Abbildung 2: Übersicht des Evaluierungsprozesses.	23
Abbildung 3: Übersicht über geführte Interviews nach Funktionsgruppen.....	25
Abbildung 4: Veränderungen in der Konzeption des Vorhabens laut Interviewaussagen der AV. Globale Aussagen über Veränderung basieren auf allen AV-Interviews (n = 49), konkrete Veränderungen werden in Bezug zu denjenigen Vorhaben dargestellt, bei denen es Änderungen gab (n = 37).	31
Abbildung 5: Kategorisierung der durch die Kofinanzierung ermöglichten zusätzlichen entwicklungspolitischen Wirkungen (n = 32).	32
Abbildung 6: Umgesetzte Scaling-Up-Mechanismen in den Vorhaben nach Gebergruppe, basierend auf den Interviews.	35
Abbildung 7: Umgesetzte Scaling-Up-Mechanismen nach Anteil der Kofinanzierung am Gesamtvolumen des Vorhabens, basierend auf den Interviewaussagen der Auftragsverantwortlichen.....	36
Abbildung 8: Darstellung der Veränderungen in der Geberlandschaft aus Sicht aller Gesprächspartner/innen. Globale Aussage über Veränderung basieren auf allen Interviewaussagen (n = 102), konkrete Veränderungen werden in Bezug zu denjenigen Gesprächen dargestellt, die eine Änderung berichteten (n = 54).....	42
Abbildung 9: Ausgewählte Vor- und Nachteile der Zusammenarbeit durch Kofinanzierung zum Thema Konvergenz, alle Gesprächspartner/innen (n = 91).	44
Abbildung 10: Ausgewählte Vor- und Nachteile der Zusammenarbeit durch Kofinanzierung zum Thema Koordination, alle Gesprächspartner/innen (n = 91).....	46
Abbildung 11: Darstellung der genannten Gründe/Motive zur Zusammenarbeit mit der GIZ aus Sicht der internationalen Geber (n = 27).	50
Abbildung 12: Darstellung der am häufigsten genannten internen Transaktionskosten aus Sicht der AV. Globale Aussage über das Auftreten von transaktionskosten basieren auf allen AV-Interviews (n = 49), konkrete Veränderungen werden in Bezug zu denjenigen Vorhaben dar. .	52
Abbildung 13: Auftreten von internen Transaktionskosten basierend auf Aussagen der AV, getrennt aufgeführt nach Drittmittelgebergruppe.	56
Abbildung 14: Auftreten von internen Transaktionskosten basierend auf Aussagen der AV, getrennt aufgeführt nach Anteil der Kofinanzierung(en) am Gesamtvolumen des Vorhabens. .	56
Abbildung 15: Darstellung der am häufigsten genannten kooperativen Transaktionskosten aus Sicht der AV (n = 49). Globale Aussage über das Auftreten von Transaktionskosten basieren auf allen AV-Interviews (n = 49), konkrete Veränderungen werden in Bezug zu denjenigen Vorhaben dargestellt, bei denen Transaktionskosten auftraten.	57

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
AGE	Auftraggeber und Geschäftsentwicklung
AV	Auftragsverantwortliche/r
BMGF	Bill & Melinda Gates Foundation
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DA	Delegated Agreement
DANIDA	Danish International Development Agency
DECC	Department of Energy and Climate Change
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DFAT	Department of Foreign Affairs and Trade
DFID	Department for International Development
DG DEVCO	Directorate-General for International Cooperation and Development
DGIS	Directorate-General for International Cooperation
DK	Delegierte Kooperationen
DÖAG	Deutsche Öffentliche Auftraggeber
EH	Entwicklungshelfer
EU	Europäische Union
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
HCD	Human Capacity Development
InS	International Services
ITK	Interne Transaktionskosten
KAM	Key Account Manager/in
KOICA	Korea International Cooperation Agency
KTK	Kooperative Transaktionskosten
M+E	Monitoring und Evaluierung
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
PAGODA	Pillar Assessed Grant or Delegation Agreement
PFB	Projektfortschrittsbericht
PPP	Public Private Partnership
PV	Programmorschlag
SOGA	Beschäftigungsinitiative Skills for Oil and Gas Africa (SOGA)
SSF	Sozial- und Strukturfond
TA	Transfer Agreement
TVET	Technical and Vocational Education and Training
USAID	United States Agency for International Development
USE	Unternehmensstrategische Evaluierung
VGK	Verwaltungsgemeinkosten
ZAS	Zeitaufschriebe

1 Stellungnahme

Vor dem Hintergrund der stetig ansteigenden Anzahl von Kofinanzierungen im Projektportfolio der GIZ hat der Vorstand eine Unternehmensstrategische Evaluierung unter der Leitung von Herrn Dr. Beier zu dem Thema beauftragt. Der Fokus der Evaluierung lag auf der Bewertung von Kofinanzierungen im Hinblick auf ihre entwicklungspolitischen Wirkungen. Insbesondere die Dimensionen Reduktion der Geberfragmentierung, Scaling-up-Mechanismen und die Senkung von Transaktionskosten wurden von der Evaluierung beleuchtet.

Der Zeitpunkt der Evaluierung wurde so gewählt, dass die Ergebnisse möglichst zeitnah zur Fertigstellung der parallel durchgeführten Evaluierung der Europäischen Kommission (DG DEVCO) zu Delegierten Kooperationen vorgelegt werden konnten.

Auch die Schwerpunkte der Evaluierung wurden komplementär zur DEVCO-Evaluierung gewählt. Zudem wurde in der Evaluierung zwischen Kofinanzierungen mit der EU sowie bilateralen Gebern unterschieden. Durch diesen komparativen Ansatz konnten die Evaluierungsergebnisse entsprechend differenziert betrachtet werden. Aufgrund der Tatsache, dass Kofinanzierungen darüber hinaus bisher nicht systematisch von Evaluierungen und Studien auf ihre entwicklungspolitischen Wirkungen hin untersucht worden sind, hat diese Unternehmensstrategische Evaluierung einen explorativen Charakter.

Die Evaluierung wurde so konzipiert, dass zum einen Evidenzen zu entwicklungspolitischen Wirkungen geliefert und zum anderen Innovationen aus besonders erfolgreichen Kofinanzierungen exemplarisch aufgearbeitet werden konnten. Darüber hinaus war es ein zentrales Ziel der Evaluierung, Potenziale für die fortwährende Verbesserung in der Konzeption und Durchführung von Kofinanzierungen gezielt aufzuzeigen.

Die Evaluierung wurde von unabhängigen Gutachter/innen (Syspons GmbH) durchgeführt, so dass die Ergebnisse der Evaluierung ausschließlich die Einschätzung der Gutachter/innen wiedergeben. Im Grundsatz werden die Ergebnisse und Empfehlungen der Gutachter/innen geteilt, wobei die entwicklungspolitischen Wirkungen von Kofinanzierungen von der GIZ in Teilen positiver eingeschätzt werden. Vor allem die positiven Wechselwirkungen und Zusammenhänge zwischen den drei untersuchten Schwerpunkten der Reduktion der Geberfragmentierung, Scaling-up-Mechanismen und Senkung von Transaktionskosten sind aus Sicht der GIZ maßgeblich, um die entwicklungspolitische Wirkung von Kofinanzierungen übergreifend und im Kontext der Paris Declaration sowie der Aid Effectiveness Debatte angemessen bewerten zu können: So führt z.B. die Erhöhung der Breitenwirksamkeit durch die verschiedenen Scaling-up Mechanismen folgerichtig zu einer konzeptionellen Vergemeinschaftung sektoraler Ansätze, einer verstärkten Konvergenz sowie einem Abbau von Parallelstrukturen. Diese Aspekte werden zum Teil im Bericht aufgegriffen, jedoch aus Perspektive der GIZ - insbesondere in der Management Summary - nicht entsprechend aufgearbeitet.

Da das Design der Evaluierung keinen kontrafaktischen Vergleich zwischen kofinanzierten Vorhaben und paralleler Implementierung mehrerer Geber oder anderer Finanzierungsmechanismen vorsah, ist eine Quantifizierung der Transaktionskosten nicht möglich gewesen. Eine eindeutige Bewertung der Reduktion von Transaktionskosten konnte aufgrund dessen nicht vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang ist jedoch aus der Perspektive der GIZ die deutliche Verschiebung von Transaktionskosten hin zu den durchführenden Organisationen ein wichtiges Ergebnis der Evaluierung. Aus Sicht der GIZ ist zudem zu bedauern, dass die Kontextualisierung der Ergebnisse zu den Transaktionskosten nicht in angemessener Weise erfolgte. Eine theoriebasierte Abwägung der Alternativen zu den untersuchten Kofinanzierungen (bspw. bilaterale Projektförderung durch mehrere Geber) in Bezug auf mögliche Auswirkungen auf die Transaktionskosten, wäre für die abschließende Bewertung von Kofinanzierungen erforderlich gewesen.

Mit Blick auf die Agenda 2030 bieten Kofinanzierungen zudem eine erprobte Möglichkeit zum Ausbau und der

Weiterentwicklung von Multiakteurspartnerschaften. Vor allem die Einbindung der (lokalen) Privatwirtschaft bietet hier weitere Innovationspotenziale, da diese auf die bereits etablierte Struktur und das vorhandene Know-how und Netzwerk des aktiven Vorhabens zurückgreifen kann.

Die Management-Response zeigt detailliert auf, welchen Empfehlungen der Gutachter/-innen sich die GIZ anschließt und welche Maßnahmen zur weiteren Verbesserung von Kofinanzierungen ergriffen werden.

2 Management Response

2.1 Management Response auf Handlungsbedarf mit Maßnahmenplan

Empfehlung 1:

Es sollte ein Dialog- und Klärungsprozess zu Kofinanzierungen innerhalb der GIZ angestoßen werden, um innerhalb des Unternehmens Orientierung hinsichtlich der unternehmens- und entwicklungspolitischen Aspekte von Kofinanzierungen zu geben. Hierzu gehört die Auseinandersetzung mit den Fragen, in welchen Fällen ein aktives Einwerben von Kofinanzierungen gewünscht, unternehmenspolitisch sinnvoll und entwicklungspolitisch wirksam ist. Hierzu gehört auch eine Kommunikation darüber, was mögliche Ausschlussgründe für die Durchführung von Kofinanzierungen sind. Auch sollte festgehalten werden, welche Zuständigkeiten für die verschiedenen Schritte im Einwerben und der Durchführung von Kofinanzierungen bestehen.

Die GIZ stellt heraus, dass die Einwerbung von Kofinanzierungen aufgrund der bestehenden Potentiale für positive entwicklungspolitische Wirkungen generell gewünscht sei. Die internen Zuständigkeiten sind dabei klar geregelt. Die bisherigen Erfahrungen und Unterstützungsleistungen werden hierzu dezidiert aufgearbeitet und den Auftragsverantwortlichen zur Verfügung gestellt. Flankiert wird dies durch eine deutlichere Kommunikation der entwicklungspolitischen Wirkungen. Des Weiteren wurde eine Arbeitsgruppe („Kofi-Roundtable“) etabliert, welche ein Forum für Diskussionen und die Formulierung von Empfehlungen bietet. Auch auf Leitungsebene werden die neuen Entwicklungen und Herausforderungen, welche sich durch Kofinanzierungen ergeben, nun als regelmäßiger Diskussionspunkt im Managementkreis aufgenommen.

Empfehlung 2:

Die Untersuchungen im Rahmen der Evaluierungen haben verdeutlicht, dass kaum Bewertungsmaßstäbe vorhanden sind, inwiefern und in welchem Umfang Effekte von Kofinanzierungen auf das Zielsystem und Scaling-Up-Mechanismen von Vorhaben sowie den Beitrag zum Abbau der Geberfragmentierung erwartet werden. Sollten hierzu künftig klarere Aussagen gewünscht sein, wird empfohlen, Erwartungshaltungen diesbezüglich zu definieren und zu kommunizieren.

Die Ergebnisse der Evaluierung bezüglich der entwicklungspolitischen Wirkungen von Kofinanzierungen werden aufgearbeitet und auf verschiedenen Ebenen kommuniziert. Aufgrund der Abhängigkeit von Kontextfaktoren, können keine allgemeingültigen entwicklungspolitischen Erwartungshaltungen formuliert werden. Vielmehr erkennt die GIZ die Kommunikation von Erfolgsfaktoren für erfolgreiche Kofinanzierungen sowie die Darstellung von möglichen entwicklungspolitischen Wirkungen als prioritär an.

Empfehlung 3:

Der Beitrag von kofinanzierten Vorhaben auf den jeweiligen Sektor sowie die Geberkoordination ist stark kontextabhängig. In verschiedenen Fällen wirken insbesondere großvolumige, kofinanzierte Vorhaben durch ihre Präsenz im Sektor auf eine entwicklungspolitisch sinnvolle Vermeidung von Doppelstrukturen hin und führen zur Erhöhung von Kohärenz und Koordination. Das bestehende Erfahrungswissen sollte genutzt und verbreitet werden, um diese Potentiale bewusst wahrzunehmen und aktiv umzusetzen und damit einen entscheidenden Beitrag der deutschen EZ/IZ zu einem Abbau der Geberfragmentierung zu leisten.

Die Vermeidung von Parallelstrukturen durch Kofinanzierungen als ein wichtiges Ergebnis der Evaluierung wird von der GIZ geteilt. Die entsprechenden Ergebnisse der Evaluierungen diesbezüglich werden dezidiert für die Kommunikation mit den Auftragsverantwortlichen aufbereitet.

Empfehlung 4:

Kofinanzierungen führen zu Lernprozessen innerhalb von GIZ-Vorhaben und ermöglichen die Übernahme von innovativen Ansätzen der Kofinanziers sowie der Verbreitung innovativer Ansätze der GIZ. Diesbezüglich konnten bereits einige Good-Practice-Beispiele in der Kooperation mit dem Privatsektor umgesetzt werden. Um diese Lernerfahrungen innerhalb der GIZ zu verbreiten und nutzbar zu machen, sollten dafür entsprechende Strukturen und Austauschformate geschaffen werden.

Aus Sicht der GIZ hat sich die Struktur mit verantwortlichen Key-Account-Managern als direkte Ansprechpartner für Kofinanzierungen bewährt. Auch die Evaluierung unterstreicht den Erfolg der bisherigen Struktur. Die Erfahrungen hinsichtlich der Akquise und Durchführung werden fortlaufend und konsequent durch die KAM-Struktur ins Unternehmen kommuniziert. Die KAM-Struktur bietet eine vollumfängliche Beratung für alle etablierten bilateralen Geber an.

Empfehlung 5:

Die GIZ hat mit den KAM wichtige Ansprech- und Unterstützungsstrukturen für die Umsetzung von Kofinanzierungen geschaffen. Gleichzeitig zeigen die Erfahrungsberichte und die gemeldeten Unterstützungsbedarfe der Vorhaben, dass sich Vorhaben eine engere Begleitung durch die Zentrale der GIZ im gesamten Prozess von der Akquise bis zum Abschluss wünschen. Die Aufgaben und Unterstützungspotentiale der KAM sind bei vielen AV noch nicht umfassend bekannt. Es wird daher empfohlen, bestehende Ansprechstrukturen auch für die Durchführung von Kofinanzierungen besser zu kommunizieren und ggfs. auszubauen, um so spezifisches Wissen und Erfahrungswerte zu einzelnen Kofinanziers zur Verfügung zu stellen. Es besteht insbesondere auch der Bedarf, Kollegen/innen mit Erfahrung in der Durchführung von Kofinanzierungen an verschiedenen Schnittstellen, z. B. zu rechtlichen oder kaufmännisch-prozessualen Fragen, in der Zentrale ansprechen zu können. Entscheidend scheint dabei auch, die Verantwortung des Vorhabensmanagements hinsichtlich der Aushandlungs- und Abstimmungsprozesse mit Kofinanziers bewusst zu unterstützen. AV sollte das Gefühl gegeben werden, dass jederzeit Ansprechstrukturen vorhanden sind und den Vorhaben mit den jeweiligen Herausforderungen angemessene Hilfestellung zuteilwird.

und

Empfehlung 6:

Das Wissensmanagement im Rahmen von Kofinanzierungen stellt für viele AV einen Bereich mit Verbesserungspotential dar. Es wird der GIZ daher empfohlen, Wissen über die Durchführung von Kofinanzierungen und über einzelne Kofinanziers stärker in Wert zu setzen und den Austausch unter Vorhaben zu fördern. Hierzu sollten beispielsweise Vorhaben mit Pilotcharakter oder Vorhaben mit Erfahrungen zu bestimmten Kofinanziers und mit besonderem Innovationspotential als Vorbilder genutzt werden, um dadurch Lerneffekte für andere Vorhaben zu schaffen.

Das bereits vorhandene Wissen und die bestehenden Erfahrungswerte hinsichtlich der Durchführung von Kofinanzierungen werden systematisch aufbereitet und den Auftragsverantwortlichen durch die KAM-Struktur zur Verfügung gestellt. Insbesondere bereits existierende Standardisierungen sowie bekannte Maßnahmen zur Reduktion von Transaktionskosten in der Abstimmung mit der Zentrale einerseits sowie dem Kofinanzier andererseits, sollen so den Auftragsverantwortlichen zugänglich gemacht werden.

Empfehlung 7:

Die Anforderungen an das Vorhabensmanagement erhöhen sich zum Teil stark durch eine Kofinanzierung. Dies hängt u. a. mit Ansprüchen und Erwartungshaltungen der Kofinanziers zusammen, so hinsichtlich des Finanzmanagements oder der Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Partnern. Es sollte daher von der Zentrale sichergestellt werden, dass in der Ausbildung und der Gewinnung von Personal Anforderungen von kofinanzierten Vorhaben berücksichtigt werden. Insbesondere die zentrale Rolle des Finanzmanagers / der Finanzmanagerin hat sich als Erfolgsfaktor von Kofinanzierungen herausgestellt, sodass im Personalmanagement ein besonderes Augenmerk auf die Bereitstellung von adäquatem Personal in dieser Funktion gelegt werden sollte.

Die GIZ erkennt die steigende Bedeutung von Finanzmanager/-innen für die erfolgreiche Durchführung von Kofinanzierungen. Neben der Gewinnung von geeignetem Personal legt die GIZ daher einen Schwerpunkt auf die Fortbildung der bereits aktiven Mitarbeiter/-innen. Um den Anforderungen der Kofinanziers in vollem Umfang zu entsprechen werden gezielt Fortbildungen angeboten, welche auch die geberspezifischen Besonderheiten abdecken.

Empfehlung 8:

Transaktionskosten können reduziert werden, wenn von Beginn an zwischen GIZ und Kofinanzier eine gemeinsame Planung und enge Abstimmung stattfindet. Ein Ansatz, der hierfür weitergehend betrachtet werden sollte, sind Joint Donor Actions. Auch eine wiederholte Zusammenarbeit oder Verlängerung der Zusammenarbeit, beispielsweise im Rahmen einer zweiten Förderphase, führt zu einer Herabsenkung von Transaktionskosten, da etliche Prozesse bereits eingespielt und Abstimmungen dadurch reduziert werden können. Daher wird den Vorhaben mit Kofinanzierung empfohlen, Erwartungshaltungen frühzeitig zu klären und gemeinsame Verfahren im Rahmen der Kofinanzierung mit dem Kofinanzier festzuhalten. Optionen für eine Verlängerung der Zusammenarbeit sollten möglichst frühzeitig mit dem BMZ und dem Kofinanzier ausgelotet werden. Als Hilfestellung beim Erwartungsmanagement könnte eine Check-Liste von den Verbindungsbüros entwickelt werden, die für den Prozess der Vorhabensplanung bereitgestellt wird, um den AV kofinanzierspezifische Hinweise zu geben, welche Aspekte von Beginn an ausgehandelt werden sollten. Dadurch können insbesondere AV unterstützt werden, die bislang Erfahrungen im Vorhabensmanagement mit ausschließlich BMZ-finanzierten Vorhaben gesammelt haben, um mögliche Aufwände besser vorhersehen und frühzeitig reduzieren zu können.

Die Ergebnisse der Evaluierung zeigen, dass eine gemeinsame Planung mit dem Kofinanzier zu einer Reduktion der Transaktionskosten führen kann. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten für eine gemeinsame Planung aufgrund der starken Kontextabhängigkeit begrenzt und die GIZ möchte auch weiterhin Kofinanzierungen in bereits laufenden Vorhaben ermöglichen. Um die Transaktionskosten so gering wie möglich zu halten, steht die GIZ gemeinsamen Planungen von Vorhaben mit Kofinanziers offen gegenüber und möchte die Vorteile einer Joint Donor Action auch den eigenen Auftraggebern gegenüber vertreten. Durch eine gezielte Kommunikation mit den Auftragsverantwortlichen möchte das Unternehmen zudem bereits zu Beginn des Akquiseprozesses mögliche Einsparungspotentiale durch Standardisierungen und Erfahrungen klar benennen. Trotz dieser Einsparungspotentiale werden die Abstimmungsprozesse auch in Zukunft signifikanten Aufwand verursachen. Prioritär ist aus der Perspektive der GIZ, diesen in ein angemessenes Verhältnis zu der langfristigen Reduktion der Transaktionskosten zu setzen. Aus diesem Grunde wird die GIZ zukünftig die Mindestwertgrenzen für Kofinanzierungen anpassen.

Empfehlung 9:

Das Finanzmanagement stellt eine zentrale Herausforderung und einen wesentlichen Kostentreiber im Rahmen von Kofinanzierungen dar. Daher wird dem Vorstand der GIZ empfohlen, dem Thema eine entsprechende Priorität beizumessen und Schritte einzuleiten, die zu einer Senkung der Aufwände führen. Hierbei wird die

Überarbeitung der Finanzmanagement-Tools empfohlen, die aktuell nicht die notwendige Flexibilität haben, um den komplexen Ansprüchen der Kofinanziers, die zum Teil stark vom BMZ abweichen, mit einem angemessenen Aufwand zu entsprechen. Hierfür sollte eine detaillierte Bestandsaufnahme der aktuellen Herausforderungen und konkreten Bedarfe von kofinanzierten Vorhaben eingeleitet werden, um in einem zweiten Schritt die IT-Systeme adäquat anpassen und für die Bedarfe unterschiedlicher Geber flexibel einsetzen zu können. Zur Umsetzung dieser Bestandsaufnahme könnte eine Arbeitsgruppe bestehend aus GIZ-Personal mit unterschiedlichen Unternehmensperspektiven vom Vorstand eingesetzt werden, um Erfahrungen zu sammeln und die Prozesse zu verbessern.

Die GIZ erkennt die Notwendigkeit eines aufbereiteten Tools, das den komplexen Anforderungen der kofinanzierten Vorhaben Rechnung trägt. Um den Aufwand für die finanzielle Steuerung und Berichterlegung zu reduzieren, wird ein neues IT-Tool entwickelt, das ab 2018 verfügbar sein wird. Flankiert wird diese Maßnahme bereits schon heute durch intensive Schulungen und Beratungsleistungen für die Finanzmanager in der Außenstruktur.

Empfehlung 10:

Hinsichtlich der Berichterstattung, dem zweiten großen Verursacher von Aufwänden, wird empfohlen, soweit wie möglich eine gemeinsame Berichterstattung gegenüber verschiedenen Geberorganisationen anzustreben.

Die GIZ befürwortet grundsätzlich die Vorteilhaftigkeit einer gemeinsamen Berichterstattung für verschiedene Geber, betont jedoch, dass die Berichtsstrukturen und –formate nicht von der GIZ als Durchführungsorganisation angepasst und verändert werden können. Eine Standardisierung einzelner Vereinbarungen wird (wo möglich und angebracht) angestrebt. Insbesondere mit der EU konnten bereits Standardisierungen in den Prozessen erreicht werden, welche eine deutliche Reduktion des Aufwands zur Folge hat.

Empfehlung 11:

In verschiedenen Interviews mit Kofinanzierungs-Gebern wurden die als hoch empfundenen internen Kosten der GIZ (VGK) thematisiert. Es wird daher empfohlen, eine Handreichung zu entwickeln, die transparent aufzeigt, wie sich die Kosten für den Kofinanzier zusammensetzen. Hieraus sollte hervorgehen, welche Kosten generell von BMZ und welche Kosten vom jeweiligen Kofinanzier übernommen werden können.

Eine detaillierte Aufstellung und Beschreibung der internen Kostenstruktur liegt bereits vor.

Empfehlung 12:

Kofinanzierungen liegen als Bestandteil der Geberkoordinierung auch im Verantwortungsbereich des politischen Dialogs des BMZ. Es sollte daher ein Dialog mit dem BMZ geführt werden zum entwicklungspolitischen Nutzen von Kofinanzierungen sowie zu deren Chancen und Herausforderungen in der Umsetzung. Die durch die Interviews dokumentierten Erfahrungen der Vorhaben haben verdeutlicht, dass eine enge und optimal abgestimmte Zusammenarbeit mit dem BMZ, bzw. dem/der WZ-Referenten/in, ein wichtiger Faktor bei der Anbahnung und Durchführung von Kofinanzierungen darstellt. Insbesondere in der Koordination mit Kofinanzier und politischem Partner sollten GIZ und BMZ Hand in Hand arbeiten. Kofinanzierungen sollten strategischer eingesetzt werden, um im Sektor und bei Partnern mehr „Schlagkraft“ zu erhalten und das Standing zu erhöhen. Eine enge Zusammenarbeit mit dem BMZ ist entsprechend vor allem dort besonders relevant, wo die politische Kraft der GIZ als Umsetzungsorganisation nicht ausreicht.

Die GIZ steht in ständigem Dialog mit Ihren Auftraggebern. Die Ergebnisse der Evaluierung werden in den entsprechenden Dialogforen kommuniziert und der Diskurs der entwicklungspolitischen Vorteilhaftigkeit den Auftraggebern gegenüber dargestellt. Dort, wo eine gemeinsame Planung mit den Kofinanziers im Sinne einer

joint action als angebracht erscheint, möchte die GIZ diesen Ansatz aufgrund der positiven Schlussfolgerungen in der Evaluierung fördern. Durch die häufig dezentrale Anbahnung der Kofinanzierungen und die starke Diversität dieser, ist aus Sicht der GIZ eine Flexibilität hinsichtlich Einwerbung und Durchführung von Kofinanzierung unabdingbar.

Empfehlung 13:

Der bestehende Prozess im Unternehmen zur Reflexion, wie und wo eine Synchronisierung von Prozessen, Verfahren und Vorhabenslaufzeiten zwischen BMZ und Kofinanzier zu einer Senkung der Transaktionskosten führen kann, sollte intensiviert werden. Hierdurch verringert sich der Bedarf an Abstimmungen im Vorhabensverlauf. Eine Voraussetzung ist die aktive Unterstützung des BMZ für die Zusammenarbeit mit den Kofinanziers sowie Flexibilität aller beteiligten Akteure in der Gestaltung der gemeinsamen Verfahren und Vorhabenslaufzeiten. Im Falle einer strategischen Relevanz der Zusammenarbeit für die deutsche EZ/IZ sollte die GIZ darauf hinwirken, dass der entsprechende politische Dialog zwischen BMZ und Kofinanzier diesen Aspekt mitreflektiert.

Die GIZ erkennt die grundsätzliche Vorteilhaftigkeit der Synchronisierungen von Prozessen, Verfahren und Vorhabenslaufzeiten und steht diesen offen gegenüber. Die diesbezüglichen Ergebnisse der Evaluierung wird die GIZ entsprechend in den Dialog mit den Auftraggebern einfließen lassen.

3 Evaluierungsbericht

Oliver Scheller, Anne Marie Kruse, Isabelle Freimann,
Syspons GmbH



3.1 Management Summary

Zweck und Nutzen der Evaluierung

Die Stabsstelle Evaluierung wurde nach Entscheidung des Vorstands der GIZ damit beauftragt, eine Unternehmensstrategische Evaluierung zum Thema Kofinanzierung (USE Kofinanzierung) durchzuführen. Dabei wurde der Gegenstand der Kofinanzierung als strategisch wichtiges Lernfeld mit unternehmenspolitischer Bedeutung für 2016 erachtet. Im Rahmen von Interviews mit Wissensträger/innen aus Unternehmenszentrale und Außenstrukturen fand zunächst eine Exploration des Evaluierungsgegenstands durch die Stabsstelle statt. Bei der Durchführung der USE wurde die Stabsstelle durch die Firma Syspons maßgeblich unterstützt.

Mit der USE Kofinanzierung wurden Veränderungen erfasst, die durch Kofinanzierungen in der Durchführung von Vorhaben entstehen. Dabei fokussierte die USE auf drei Kernthemen: (1) Scaling-Up in Kofinanzierungsvorhaben, (2) Beitrag von Kofinanzierungen zum Abbau der Geberfragmentierung und (3) Transaktionskosten in der Außenstruktur. Zugleich wurden weitere Evaluierungsfragen zu Steuerungsmodellen, Innovationen und Risiken bei der Durchführung von Vorhaben mit Kofinanzierung adressiert.

Methodisch basierte die USE Kofinanzierung auf einer Dokumentenanalyse, in welcher Angebote und Änderungsangebote an das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verglichen wurden, sowie auf der Durchführung von über 100 Interviews mit Auftragsverantwortlichen (AV) ausgewählter kofinanzierter Vorhaben, Vertreter/innen der Ko-finanzierungs-Geber und nationaler Partnerorganisationen und mit WZ-Referent/innen. Als weiterer Erhebungsschritt wurde die Kongruenz der Zielsysteme von drei EU-kofinanzierten Vorhaben anhand der (Änderungs-) Angebote an das BMZ sowie der Description of the Action an die EU exemplarisch verglichen.

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Hinsichtlich der Analyse der **Veränderungen der Zielsysteme** durch Kofinanzierungen zeigt sich, dass der durch Kofinanzierungen entstehende Mittelzuwachs zu konzeptionellen Veränderungen führt. Sehr

häufig werden Veränderungen der Konzeption auf der Outputebene vorgenommen, teilweise wird auch die Modulzielebene in die Veränderungen einbezogen. Allerdings ist die Veränderungstiefe auf der Modulzielebene häufig gering, d. h. diese bleibt im Kern unverändert und wird um qualitative Spezifizierungen ergänzt. Diese sind oftmals auf Ebene der Outputs sichtbar, teils und dann zumeist in Form von einzelnen qualitativen Spezifizierungen auf Ebene der Modulziele. Es sollte reflektiert werden, dass die konzeptionellen Veränderungen, die in der Dokumentenanalyse feststellbar waren, nicht immer methodisch eindeutig als Folge einer Kofinanzierung attribuierbar sind. Die Ergebnisse zur Kongruenz der Zielsysteme verdeutlichen, dass die Hälfte der Vorhaben unterschiedliche (in der Regel teilkongruente) Zielvereinbarungen mit den Kofinanziers trifft. Dies bedeutet zumeist, dass in den Angeboten unterschiedliche Detailgrade formuliert oder unterschiedliche thematische Schwerpunkte fokussiert werden. Die Existenz von unterschiedlichen Zielvereinbarungen stellt aus evaluatorischer Sicht die Steuerung von Vorhaben vor Herausforderungen.

Die Analyse der **Scaling-Up-Mechanismen** zeigt, dass Kofinanzierungen oftmals genutzt werden, um Breitenwirksamkeit anzustreben und dabei insbesondere die (geographische) Reichweite der Wirkungen von Vorhaben zu erhöhen. Auch vertikales Scaling-Up wird durch Kofinanzierungen ermöglicht, funktionales Scaling-Up hingegen weniger. In der Regel werden vertikales und funktionales Scaling-Up in Verbindung mit horizontalem Scaling-Up und nicht isoliert umgesetzt.

Die Evaluierungsergebnisse zeigen weiterhin, dass viele kofinanzierte Vorhaben im Sinne der Paris-Deklaration einen Beitrag zur **Geber-Harmonisierung in den Partnerländern** leisten können. Demnach tragen Kofinanzierungen zum Abbau oder zur Vermeidung von Parallelstrukturen in Schwerpunkten bei. Zugleich werden Kofinanzierungen dazu genutzt, gemeinsam die Koordination, Komplementarität und Kohärenz im Sektor zu adressieren. Dies sind in vielfacher Hinsicht zentrale Dimensionen der Geberharmonisierung, die von Kofinanzierungen adressiert werden können. Zugleich bleibt aus Sicht des Evaluierungsteams zu betonen, dass Veränderungen

durch Kofinanzierungen auf Sektoren und die Geberlandschaft sehr kontextabhängig sind, bedingt durch die Vielgestaltigkeit der Rahmenbedingungen in den Partnerländern, und dieser Beitrag der Kofinanzierungen deswegen nicht systematisch verallgemeinert werden kann. Zugleich verdeutlicht die USE, dass sich nicht alle hinsichtlich des Abbaus der Geberfragmentierung formulierten Hypothesen bestätigen ließen. So haben Kofinanzierungen in der Breite keinen systematischen Einfluss auf die **Reduktion von Interventionen oder Gebern** im Sektor. Zugleich sind die Erfahrungen der kofinanzierten Vorhaben hinsichtlich der Sichtbarkeit der Kofinanziers unterschiedlich und reichen von der Erhöhung der Sichtbarkeit bis zu einer Konkurrenzsituation um Sichtbarkeit.

Bezogen auf die **Aufwände zur Umsetzung von Kofinanzierungen** erweisen sich für kofinanzierte Vorhaben die Transaktionskosten als zum Teil erheblich. Hierbei sind vor allem die durch die Interaktion mit den Kofinanziers auftretenden (kooperativen) **Transaktionskosten** ein Mehraufwand für Finanzmanagement und Berichtslegung. Insbesondere aufgrund fehlender Standards innerhalb der GIZ schlagen sich die Anforderungen der Kofinanziers in weiteren Aufwänden nieder, die sich in internen Abstimmungsprozessen widerspiegeln. Auch aus Sicht zahlreicher Vorhaben erhöhen sich die Aufwände zu Beginn von Kofinanzierungen zwar stark, dennoch wird in den meisten Fällen der Mehraufwand hinsichtlich des starken Mittelzuwachses als gerechtfertigt angesehen. Eine Reduktion von Transaktionskosten kann insgesamt durch frühzeitige Absprachen und klare Regelungen zu Beginn einer Kofinanzierung gelingen. Sowohl nationale Partner als auch Kofinanziers berichten von Einsparungen als auch erhöhten Transaktionskosten. Die kritischen und die positiven Stimmen beider Akteursgruppen sind ausgeglichen.

Im Vergleich der Geberorganisationen zeigt sich, dass EU-Kofinanzierungen tendenziell etwas häufiger Transaktionskosten verursachen, die auf komplexe, formale Anforderungen zurückzuführen sind. Zugleich überwiegen bezüglich der Risiken die **kaufmännisch-prozessualen Risiken** gegenüber den entwicklungspolitischen Risiken. Gleichzeitig können Kofinanzierungen ebenfalls zum Übertrag von innovativen Ansätzen führen. Insbesondere konnten hierzu im Rahmen dieser USE einige Beispiele zur Zusammenarbeit mit dem Privatsektor abgeleitet

werden.

Zusammenfassung der wesentlichen Handlungsempfehlungen

Die Handlungsempfehlungen der USE leiten sich aus den Analyseergebnissen der Evaluierung ab. In der Darstellung wird unterschieden zwischen drei Handlungsfeldern.

Dialog- und Klärungsprozess zu Kofinanzierungen

1. Es sollte ein Dialog- und Klärungsprozess zu Kofinanzierungen innerhalb der GIZ angestoßen werden, um innerhalb des Unternehmens Orientierung hinsichtlich der unternehmens- und entwicklungspolitischen Aspekte von Kofinanzierungen zu geben. Hierzu gehört die Auseinandersetzung mit den Fragen, in welchen Fällen ein aktives Einwerben von Kofinanzierungen gewünscht, unternehmenspolitisch sinnvoll und entwicklungspolitisch wirksam ist. Hierzu gehört auch eine Kommunikation darüber, was mögliche Ausschlussgründe für die Durchführung von Kofinanzierungen sind. Auch sollte festgehalten werden, welche Zuständigkeiten für die verschiedenen Schritte im Einwerben und der Durchführung von Kofinanzierungen bestehen.
2. Die Untersuchungen im Rahmen der Evaluierungen haben verdeutlicht, dass kaum Bewertungsmaßstäbe vorhanden sind, inwiefern und in welchem Umfang Effekte von Kofinanzierungen auf das Zielsystem und Scaling-Up-Mechanismen von Vorhaben sowie den Beitrag zum Abbau der Geberfragmentierung erwartet werden. Sollten hierzu künftig klarere Aussagen gewünscht sein, wird empfohlen, Erwartungshaltungen diesbezüglich zu definieren und zu kommunizieren.
3. Der Beitrag von kofinanzierten Vorhaben auf den jeweiligen Sektor sowie die Geberkoordination ist stark kontextabhängig. In verschiedenen Fällen wirken insbesondere großvolumige, kofinanzierte Vorhaben durch ihre Präsenz im Sektor auf eine entwicklungspolitisch sinnvolle Vermeidung von

Doppelstrukturen hin und führen zur Erhöhung von Kohärenz und Koordination. Das bestehende Erfahrungswissen sollte genutzt und verbreitet werden, um diese Potentiale bewusst wahrzunehmen und aktiv umzusetzen und damit einen entscheidenden Beitrag der deutschen EZ/IZ zu einem Abbau der Geberfragmentierung zu leisten.

4. Kofinanzierungen führen zu Lernprozessen innerhalb von GIZ-Vorhaben und ermöglichen die Übernahme von innovativen Ansätzen der Kofinanziers sowie der Verbreitung innovativer Ansätze der GIZ. Diesbezüglich konnten bereits einige Good-Practice-Beispiele in der Kooperation mit dem Privatsektor umgesetzt werden. Um diese Lernerfahrungen innerhalb der GIZ zu verbreiten und nutzbar zu machen, sollten dafür entsprechende Strukturen und Austauschformate geschaffen werden.

Stärkung der Umsetzungsstrukturen von Vorhaben mit Kofinanzierung durch die Zentrale

5. Die GIZ hat mit den KAM wichtige Ansprech- und Unterstützungsstrukturen für die Umsetzung von Kofinanzierungen geschaffen. Gleichzeitig zeigen die Erfahrungsberichte und die gemeldeten Unterstützungsbedarfe der Vorhaben, dass sich Vorhaben eine engere Begleitung durch die Zentrale der GIZ im gesamten Prozess von der Akquise bis zum Abschluss wünschen. Die Aufgaben und Unterstützungspotentiale der KAM sind bei vielen AV noch nicht umfassend bekannt. Es wird daher empfohlen, bestehende Ansprechstrukturen auch für die Durchführung von Kofinanzierungen besser zu kommunizieren und ggfs. auszubauen, um so spezifisches Wissen und Erfahrungswerte zu einzelnen Kofinanziers zur Verfügung zu stellen. Es besteht insbesondere auch der Bedarf, Kollegen/innen mit Erfahrung in der Durchführung von Kofinanzierungen an verschiedenen Schnittstellen, z. B. zu rechtlichen oder kaufmännisch-prozessualen Fragen, in der Zentrale ansprechen zu können. Entscheidend scheint dabei auch, die Verantwortung des Vorhabensmanagements

hinsichtlich der Aushandlungs- und Abstimmungsprozesse mit Kofinanziers bewusst zu unterstützen. AV sollte das Gefühl gegeben werden, dass jederzeit Ansprechstrukturen vorhanden sind und den Vorhaben mit den jeweiligen Herausforderungen angemessene Hilfestellung zuteilwird.

6. Das Wissensmanagement im Rahmen von Kofinanzierungen stellt für viele AV einen Bereich mit Verbesserungspotential dar. Es wird der GIZ daher empfohlen, Wissen über die Durchführung von Kofinanzierungen und über einzelne Kofinanziers stärker in Wert zu setzen und den Austausch unter Vorhaben zu fördern. Hierzu sollten beispielsweise Vorhaben mit Pilotcharakter oder Vorhaben mit Erfahrungen zu bestimmten Kofinanziers und mit besonderem Innovationspotential als Vorbilder genutzt werden, um dadurch Lerneffekte für andere Vorhaben zu schaffen.
7. Die Anforderungen an das Vorhabensmanagement erhöhen sich zum Teil stark durch eine Kofinanzierung. Dies hängt u. a. mit Ansprüchen und Erwartungshaltungen der Kofinanziers zusammen, so hinsichtlich des Finanzmanagements oder der Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Partnern. Es sollte daher von der Zentrale sichergestellt werden, dass in der Ausbildung und der Gewinnung von Personal Anforderungen von kofinanzierten Vorhaben berücksichtigt werden. Insbesondere die zentrale Rolle des Finanzmanagers / der Finanzmanagerin hat sich als Erfolgsfaktor von Kofinanzierungen herausgestellt, sodass im Personalmanagement ein besonderes Augenmerk auf die Bereitstellung von adäquatem Personal in dieser Funktion gelegt werden sollte.
8. Transaktionskosten können reduziert werden, wenn von Beginn an zwischen GIZ und Kofinanzier eine gemeinsame Planung und enge Abstimmung stattfindet. Ein Ansatz, der hierfür weitergehend betrachtet werden sollte, sind Joint Donor Actions. Auch eine wiederholte Zusammenarbeit oder Verlängerung der Zusammenarbeit, beispielsweise im Rahmen einer zweiten Förderphase, führt zu

einer Herabsenkung von Transaktionskosten, da etliche Prozesse bereits eingespielt und Abstimmungen dadurch reduziert werden können. Daher wird den Vorhaben mit Kofinanzierung empfohlen, Erwartungshaltungen frühzeitig zu klären und gemeinsame Verfahren im Rahmen der Kofinanzierung mit dem Kofinanzier festzuhalten. Optionen für eine Verlängerung der Zusammenarbeit sollten möglichst frühzeitig mit dem BMZ und dem Kofinanzier ausgelotet werden. Als Hilfestellung beim Erwartungsmanagement könnte eine Check-Liste von den Verbindungsbüros entwickelt werden, die für den Prozess der Vorhabensplanung bereitgestellt wird, um den AV kofinanzierspezifische Hinweise zu geben, welche Aspekte von Beginn an ausgehandelt werden sollten. Dadurch können insbesondere AV unterstützt werden, die bislang Erfahrungen im Vorhabensmanagement mit ausschließlich BMZ-finanzierten Vorhaben gesammelt haben, um mögliche Aufwände besser vorhersehen und frühzeitig reduzieren zu können.

9. Das Finanzmanagement stellt eine zentrale Herausforderung und einen wesentlichen Kostentreiber im Rahmen von Kofinanzierungen dar. Daher wird dem Vorstand der GIZ empfohlen, dem Thema eine entsprechende Priorität beizumessen und Schritte einzuleiten, die zu einer Senkung der Aufwände führen. Hierbei wird die Überarbeitung der Finanzmanagement-Tools empfohlen, die aktuell nicht die notwendige Flexibilität haben, um den komplexen Ansprüchen der Kofinanziers, die zum Teil stark vom BMZ abweichen, mit einem angemessenen Aufwand zu entsprechen. Hierfür sollte eine detaillierte Bestandsaufnahme der aktuellen Herausforderungen und konkreten Bedarfe von kofinanzierten Vorhaben eingeleitet werden, um in einem zweiten Schritt die IT-Systeme adäquat anpassen und für die Bedarfe unterschiedlicher Geber flexibel einsetzen zu können. Zur Umsetzung dieser Bestandsaufnahme könnte eine Arbeitsgruppe bestehend aus GIZ-Personal mit unterschiedlichen Unternehmensperspektiven vom Vorstand eingesetzt werden,

um Erfahrungen zu sammeln und die Prozesse zu verbessern.

10. Hinsichtlich der Berichterstattung, dem zweiten großen Verursacher von Aufwänden, wird empfohlen, soweit wie möglich eine gemeinsame Berichterstattung gegenüber verschiedenen Geberorganisationen anzustreben.
11. In verschiedenen Interviews mit Kofinanzierungs-Geber wurden die als hoch empfundenen internen Kosten der GIZ (VGK) thematisiert. Es wird daher empfohlen, eine Handreichung zu entwickeln, die transparent aufzeigt, wie sich die Kosten für den Kofinanzier zusammensetzen. Hieraus sollte hervorgehen, welche Kosten generell von BMZ und welche Kosten vom jeweiligen Kofinanzier übernommen werden können.

Zusammenarbeit mit dem BMZ

12. Kofinanzierungen liegen als Bestandteil der Geberkoordinierung auch im Verantwortungsbereich des politischen Dialogs des BMZ. Es sollte daher ein Dialog mit dem BMZ geführt werden zum entwicklungspolitischen Nutzen von Kofinanzierungen sowie zu deren Chancen und Herausforderungen in der Umsetzung. Die durch die Interviews dokumentierten Erfahrungen der Vorhaben haben verdeutlicht, dass eine enge und optimal abgestimmte Zusammenarbeit mit dem BMZ, bzw. dem/der WZ-Referenten/in, ein wichtiger Faktor bei der Anbahnung und Durchführung von Kofinanzierungen darstellt. Insbesondere in der Koordination mit Kofinanzier und politischem Partner sollten GIZ und BMZ Hand in Hand arbeiten. Kofinanzierungen sollten strategischer eingesetzt werden, um im Sektor und bei Partnern mehr „Schlagkraft“ zu erhalten und das Standing zu erhöhen. Eine enge Zusammenarbeit mit dem BMZ ist entsprechend vor allem dort besonders relevant, wo die politische Kraft der GIZ als Umsetzungsorganisation nicht ausreicht.
13. Der bestehende Prozess im Unternehmen

zur Reflexion, wie und wo eine Synchronisierung von Prozessen, Verfahren und Vorhabenslaufzeiten zwischen BMZ und Kofinanzier zu einer Senkung der Transaktionskosten führen kann, sollte intensiviert werden. Hierdurch verringert sich der Bedarf an Abstimmungen im Vorhabensverlauf. Eine Voraussetzung ist die aktive Unterstützung des BMZ für die Zusammenarbeit mit den

Kofinanziers sowie Flexibilität aller beteiligten Akteure in der Gestaltung der gemeinsamen Verfahren und Vorhabenslaufzeiten. Im Falle einer strategischen Relevanz der Zusammenarbeit für die deutsche EZ/IZ sollte die GIZ darauf hinwirken, dass der entsprechende politische Dialog zwischen BMZ und Kofinanzier diesen Aspekt mitreflektiert.

3.2 Einleitung

Der Vorstand der GIZ hat die Stabsstelle Evaluierung damit beauftragt, eine **Unternehmensstrategische Evaluierung zum Thema Kofinanzierung** (USE Kofinanzierung) durchzuführen, welches aufgrund seiner **unternehmenspolitischen Bedeutung** für das Jahr 2016 als strategisch wichtig erachtet wird. Eine Exploration des Evaluierungsgegenstandes fand durch die Stabsstelle Evaluierung im Rahmen von Interviews mit Wissensträger/innen aus der Unternehmenszentrale und den Außenstrukturen im Herbst 2015 statt. Die Stabsstelle Evaluierung wurde durch die Firma Syspons GmbH bei der Durchführung dieser USE maßgeblich unterstützt.

Die USE Kofinanzierung verfolgte das Ziel, Veränderungen zu erfassen, die durch Kofinanzierungen in der Durchführung von Vorhaben entstehen. Dabei wurden in der USE Kofinanzierung die **drei folgenden Kernthemen** bearbeitet: (1) Scaling-Up in Kofinanzierungsvorhaben, (2) Beitrag von Kofinanzierungen zum Abbau der Geberfragmentierung und (3) Transaktionskosten in der Außenstruktur bei Vorhaben mit Kofinanzierung sowie darüber hinaus weitere Evaluierungsfragen zu den Themen Steuerungsmodelle, Innovationen und Risiken bei der Durchführung von Vorhaben mit Kofinanzierung.

Bestandteile des **methodischen Vorgehens** in der USE Kofinanzierung waren zum einen eine Dokumentenanalyse, bei der Angebote ans Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit Änderungsangeboten zu Kofinanzierungen verglichen wurden. Zum anderen folgte als zentraler Erhebungsschritt anschließend

die Durchführung von über 100 qualitativen Interviews mit Auftragsverantwortlichen (AV) ausgewählter kofinanzierter Vorhaben, zuständigen Repräsentant/innen der Kofinanzierungs-Geber und mit Vertreter/innen der nationalen Partnerorganisationen sowie in geringerem Umfang mit WZ-Referent/innen. In einem weiteren Erhebungsschritt wurde die Kongruenz der Zielsysteme von drei EU-kofinanzierten Vorhaben anhand der (Änderungs-) Angebote ans BMZ sowie der Description of the Action an die EU exemplarisch im Vergleich analysiert.

Die Ergebnisse der Interviews, sowie die Ergebnisse der Dokumentenanalyse in Bezug auf das Kernthema Scaling-Up, sind in vorliegendem Abschlussbericht festgehalten. Der Bericht hat die folgende Struktur:

- In Kapitel 2 sind der Evaluierungsgegenstand und das Evaluierungsdesign beschrieben.
- In Kapitel 3 sind die Ergebnisse zum Kernthema Scaling-Up vorgestellt.
- Kapitel 4 enthält Ergebnisse zur Kongruenz der Zielsysteme zwischen BMZ und Kofinanzier sowie Analyseergebnisse von drei ausgewählten EU-kofinanzierten Vorhaben.
- In Kapitel 5 finden sich die Ergebnisse zum Kernthema Abbau der Geberfragmentierung.
- Kapitel 6 stellt die Ergebnisse zum Kernthema Transaktionskosten vor.
- In Kapitel 7 sind die Ergebnisse zu weiteren Evaluierungsfragen hinsichtlich Steuerungsmodellen, Innovationen und Risiken vorgestellt.
- Kapitel 8 schließt mit einem Fazit und
- Kapitel 9 stellt Handlungsempfehlungen vor

3.3 Evaluierungsgegenstand und Evaluierungsdesign

Kontext

Kofinanzierungen¹ haben in den letzten Jahren in der GIZ **zunehmend an Bedeutung gewonnen**, um die unternehmens- und geschäftspolitischen Ziele der GIZ zu erreichen. So konnte die GIZ im Geschäfts-

jahr 2014 auch aufgrund der eingeworbenen Kofinanzierungen ihr Geschäftsvolumen auf über zwei Milliarden Euro steigern. Trotz dieser Bedeutungszunahme, sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene, liegen bisher **wenige Erkenntnisse** bezüglich der Scaling-Up-Effekte von Kofinanzierungen, ihrer Auswirkungen auf die Geberstruktur

¹ Mit „Kofinanzierungen“ werden kongruent zum GIZ-Verständnis „alle Fälle bezeichnet, in denen Dritte für eine Maßnahme, welche die GIZ für das BMZ oder einen anderen Deutschen Öffentlichen Auftraggeber durchführt, zusätzliche Mittel bereitstellen“. Vgl.: GIZ: Integrierter Unternehmensbericht 2014, S. 54).

im jeweiligen Sektor sowie ihrer Umsetzungsmodalitäten und damit verbundenen Transaktionskosten vor. Auch in der Literatur haben sich bisher wenige Akteure mit dieser Thematik beschäftigt, mit Ausnahme einer aktuellen Evaluierung der Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DG DEVCO) der Europäischen Kommission. Hier evaluiert aktuell ein Konsortium unter Leitung von ECORYS das **Finanzierungs- und Kooperationsinstrument Delegierte Kooperationen (DK)** der EU, welches sowohl Drittmittelzahlungen der Europäischen Kommission an Durchführungsorganisationen (Delegated Agreements (DA)) als auch die Übertragung von Fonds von EU-Mitgliedsstaaten oder anderen Gebern an die Kommission (Transfer Agreements (TA)) umfasst.

Eine Ausweitung der Kofinanzierungen kann ein Beitrag zur Umsetzung der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ (2005) und der „Accra Agenda for Action“ (2008) sein. Insbesondere die 2005 vereinbarten und 2008 gestärkten Prinzipien zu Eigenverantwortung (ownership) und Harmonisierung (harmonization) können durch die vermehrte gemeinsame Finanzierung von Maßnahmen durch mehrere Geber adressiert werden. Im Sinne der Eigenverantwortung soll es Partnerländern ermöglicht werden, eine Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken zu übernehmen und entwicklungspolitische Projekte und Programme entsprechend zu koordinieren. Harmonisierung zielt darauf ab, entwicklungspolitische Projekte und Programme der verschiedenen Geber besser zu harmonisieren.² Kofinanzierungen können hierzu einen Beitrag leisten, indem Parallelstrukturen abgebaut oder vermieden werden, die Anzahl der Geber und Interventionen im Sektor reduziert wird.

Ziele der Evaluierung und Kernfragen

Das Ziel der USE war es, Evidenzen für die Durchführung von Kofinanzierungen zu schaffen, die dem Unternehmen eine bessere Grundlage zur strategischen Planung liefern. Gleichzeitig lag der Fokus der Untersuchungen dieser USE auf der Perspektive von einzelnen Vorhaben und der Außenstruktur, während die Perspektive „Gesamtunternehmen“, z. B. Verfahren und Prozesse in der Zentrale der GIZ und die

Schnittstellen zur Außenstruktur, nicht schwerpunktmäßig untersucht wurden. Darüber hinaus fokussierte die Untersuchung auf die Durchführung von Kofinanzierungen und nicht auf den Akquiseprozess von Kofinanzierungen. Damit einhergehende Fragen nach einer Optimierung des Einwerbens oder der Abwicklung von Kofinanzierungen waren daher nicht Gegenstand der Untersuchung, da im Zuge der Unternehmensumstrukturierungen (bauhaus15) die Verfahren für die Akquise von Kofinanzierungen im Herbst 2015 angepasst wurden und sich derzeit noch in einer Erprobungsphase befinden.

Der vorliegende Abschlussbericht wurde zeitgleich zum Abschluss der DEVCO-Evaluierung im Herbst 2016 vorgelegt. Dies ermöglicht es der GIZ, sowohl eigene Ergebnisse zu präsentieren als auch in Hinblick auf die Ergebnisse der EU-Evaluierung eine höhere Sprechfähigkeit zu haben. Die USE wurde demnach **komplementär** zu der stattfindenden DEVCO-Untersuchung durchgeführt. Durch die Fokussierung auf vom BMZ beauftragte Vorhaben in der GIZ-Außenstruktur sind die unternehmensspezifischen Aspekte von Kofinanzierungen in den Vordergrund gerückt. **Eine komparative Perspektive**, welche zusätzlich zur EU und ihrem Instrumentarium der Delegierten Kooperationen (DK) sechs weitere der größten Kofinanziers der GIZ miteinbezog, ermöglichte den Vergleich zwischen verschiedenen Drittmittelgebern.

Die USE verfolgte drei konkrete Ziele, die in den **folgenden Kernthemen** zusammengefasst werden:

1. Die Erfassung von Veränderungen der angestrebten Wirkungen bzw. des Zielsystems bei Kofinanzierungsvorhaben im BMZ-Auftrag, insbesondere in Hinblick auf Scaling-Up-Prozesse, wobei förderliche sowie hinderliche Faktoren für Scaling-Up sowie die Art des Scaling-Up-Mechanismus (horizontal, vertikal, funktional) im Zentrum des Erkenntnisinteresses standen.
2. Untersuchung der möglichen Beiträge zum entwicklungspolitischen Ziel des Abbaus der Geberfragmentierung in einem Sektor, z. B. durch die Reduktion der Zahl der Interventionen.

² OECD (2005, 2008): Paris Declaration and Accra Agenda for Action. Abgerufen

unter: www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm (zuletzt abgerufen am 24.11.2016).

3. Analyse der entstehenden Transaktionskosten während der Durchführung der Vorhaben mit Kofinanzierung aus Sicht des Vorhabensmanagements, des Kofinanziers sowie der Partnerinstitution.

Bei allen Zielen wurde eine vergleichende Perspektive eingenommen, die Unterschiede zwischen bilateralen (und bezüglich der Bill & Melinda Gates Stiftung (BMGF) privaten) Kofinanziers und der EU, soweit

wie möglich, beleuchtet. Neben den drei Kernthemen Scaling-Up, Abbau der Geberfragmentierung und Transaktionskosten zielte die USE Kofinanzierung darauf ab, Erkenntnisse zu den Themen Steuerungsmodelle, Innovationen und Risiken bei kofinanzierten Vorhaben zu erhalten. Eine detaillierte Beschreibung der Kernthemen und weiterer Evaluierungsfragen finden sich im Analyseraster im Anlagenband.

Geberorganisation	Kofinanzierungen, die im Rahmen der Dokumentenanalyse untersucht wurden	Kofinanzierungen, zu denen Interviews geführt wurden
Europäische Union	29	29
DFID/Vereinigtes Königreich	2	4
DGIS/Niederlande	4	5
DFAT/Australien	8	8
DEZA/Schweiz	7	7
BMGF	4	4
NORAD/Norwegen	0	1
Weitere	0	2
Gesamt	54	60

Abbildung 1: Übersicht der untersuchten Kofinanzierungen nach Untersuchungsschritt.

Untersuchungsgegenstand

Den Untersuchungsgegenstand dieser USE stellten im Zeitraum Mitte 2011 bis Mitte 2014 vom BMZ beauftragte Vorhaben³ dar, die eine Kofinanzierung mit einem Auftragswert von mindestens 1,5 Millionen Euro enthielten und deren Mittel von einem der größten Kofinanziers der GIZ stammten. Es wurden dabei keine GIZ-Vorhaben berücksichtigt, die in einem der Fallstudienländer⁴ der DEVCO-Evaluierung durchgeführt wurden oder im Rahmen der Externen Qualitätskontrolle der GIZ geprüft wurden, um zusätzliche Belastung für die AV zu vermeiden.

Die Verteilung der Kofinanzierungen auf die sieben größten Drittmittelgeber der GIZ stellte sich in der Dokumentenanalyse und den Interviews wie folgt dar:

In der **Dokumentenanalyse** wurden **54 Kofinanzierungen** berücksichtigt, die in 48 Vorhaben durchgeführt wurden. Die Anzahl der Kofinanzierungen hatte sich dabei vom ursprünglich geplanten Sample, das auf einem kriteriengestützten Auszug basierte, reduziert, da die Anzahl der in der Liste aufgeführten Kofinanzierungen nicht der Darstellung in den Vorhabensdokumenten entsprach. Auch mussten einige Kofinanzierungen wegen fehlender oder unzureichender Dokumente aus der Analyse ausgeschlossen werden.

Im Rahmen der **Interviews** konnten auch diejenigen Vorhaben miteinbezogen werden, zu denen zuvor keine Dokumente vorlagen. Die Anzahl der Kofinanzierungen, die im Rahmen der leitfadengestützten Interviews einbezogen werden konnten, war daher etwas höher. Auch kamen zwei Vorhaben (mit drei Kofinanzierungen) hinzu, die als besonders innovative Vorhaben mit Kofinanzierungen, trotz fehlender Charakteristika der oben genannten Auswahlkriterien, in die Analyse einbezogen wurden. Diese waren:

- 2014.2456.3: Beschäftigung für nachhaltige Entwicklung in Afrika (Kofinanzierung u. a. von Department for International Development (DFID))
- 1995.3552.7: Stärkung beschäftigungsorientierter Berufsbildung in Botswana (private Kofinanzierung durch Botswana Chamber of Mines)

Weiterhin zählten zu den ausgewählten innovativen Vorhaben auch die folgenden zwei Vorhaben, die hingegen in der Dokumentenanalyse enthalten waren:

- 2012.2026.8: Förderung der afrikanischen Cashew-Wertschöpfungskette (Kofinanzierung durch die BMGF, interessantes Steuerungsmodell)
- 2010.2192.2: Beteiligungsorientiertes Entwicklungsprogramm in städtischen Armutsgebieten (Kofinanzierung durch die BMGF, sehr großvolumige Kofinanzierung).

Die Einbeziehung dieser vier Vorhaben erfolgte aufgrund des besonderen Erfahrungshintergrundes von großvolumigen Kofinanzierungen mit privaten Partnern vor Ort. Erfahrungswerte dieser Vorhaben sind im Verlauf des Berichtes explizit gekennzeichnet und detailliert dargestellt. Zu den ersten zwei innovativen Vorhaben wurden ausschließlich Interviews mit den AV geführt, nicht aber mit nationalen Partnern oder Kofinanzierungs-Gebern.

Hieraus ergab sich ein Sample von 65 Kofinanzierungen in 57 Vorhaben für die Durchführung der Interviews. In der Gesamtheit konnten **60 Kofinanzierungen in 52 Vorhaben** im Rahmen von 108 Interviews abgedeckt werden, da insbesondere aufgrund der Sommerferienzeit zahlreiche Interviewpartner/innen im Interviewzeitraum im Urlaub waren. Aus den oben genannten Gründen ergab sich entsprechend für die Dokumentenanalyse und die Interviews eine **abweichende Grundgesamtheit** und Zusammenstellung der betrachteten Vorhaben und Kofinanzierungen, die es bei der Interpretation der Ergebnisse zu bedenken gilt.

Evaluierungsdesign und methodisches Vorgehen

Die Methoden der Datenerhebung stellten ein zweigliedriges Verfahren dar, das sich aus einer Dokumentenanalyse sowie leitfadengestützten, semistrukturierten Telefon-/Skype-Interviews zusammensetzte und im späteren Verlauf durch eine weitere Dokumentenauswertung für drei ausgewählte EU-Kofinanzierungen ergänzt werden (siehe Abbildung 2).

³ Unter Vorhaben werden vom BMZ beauftragte Module (Programmorschlag Teil B) verstanden. Synonym verwendet werden ebenfalls die Bezeichnungen Projekt und Maßnahme.

⁴ Benin, Ghana, Haiti, Mali, Mosambik, Westjordanland/Gazastreifen, Nicaragua, Osttimor und Tansania.

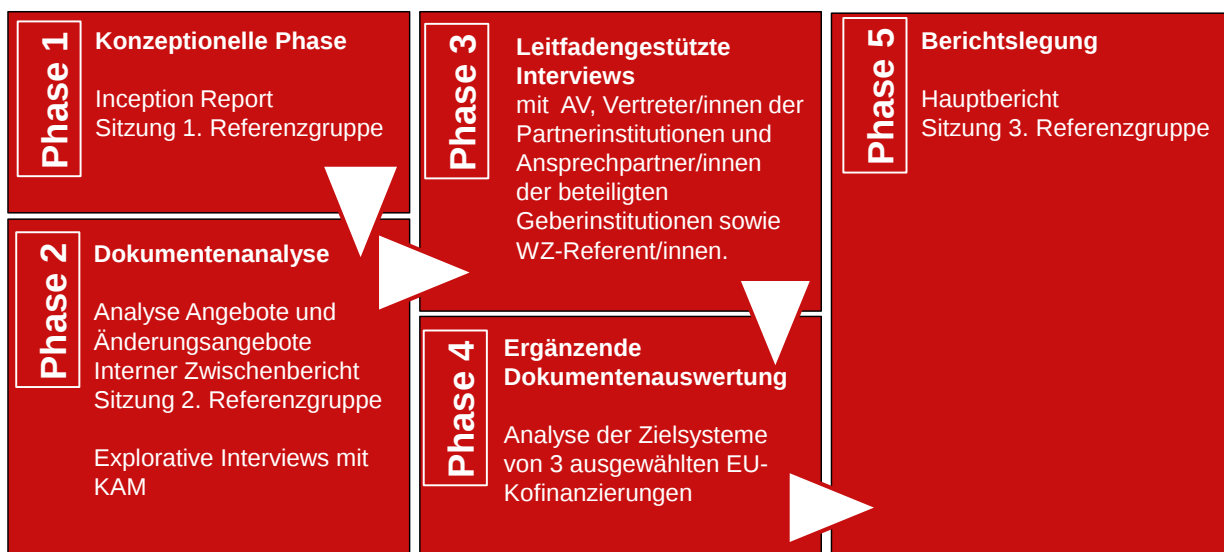


Abbildung 2: Übersicht des Evaluierungsprozesses.

Konzeptionelle Phase

Im **Auftragsklärungsgespräch** mit der Stabsstelle Evaluierung am 11. Mai 2016 wurden die Prozessarchitektur und die Meilensteine gemeinsam entwickelt und strukturiert. Zudem wurden Erwartungshaltungen reflektiert sowie offene Fragen diskutiert.

Dokumentenanalyse

Als erster Erhebungsschritt wurde eine Dokumentenanalyse durchgeführt, deren Ergebnisse zur **Formulierung von Fragestellungen** und zur **Bildung von Hypothesen für die Interviews** genutzt wurden. Ziel der Dokumentenanalyse war es, auf der Grundlage der Angebote an das BMZ für die Durchführung von Modulen (Programmorschlag Teil B) Veränderungen in den Vorhaben durch die Akquise einer Kofinanzierung nachzuvollziehen. Ebenso sollten beschreibende Charakteristika der Kofinanzierungen gesammelt werden, um Spezifika von Kofinanzierungen in der GIZ explorativ darstellen zu können. Um diese Veränderungen, insbesondere hinsichtlich des Zielsystems, zu erfassen, musste die Situation vor der Hinzunahme einer Kofinanzierung mit der Situation nach ihrer Akquise kontrastiert werden. Dieser Vergleich wurde mittels des Vergleichs **von Angeboten und Änderungsangeboten** rekonstruiert. Veränderungen im Vorhaben konnten demnach nur nachvollzogen werden, wenn die Kofinanzierung in einem

Änderungsangebot dargelegt wurde. Lag eine Kofinanzierung bereits im Angebot vor, da das Vorhaben gemeinsam von GIZ und Kofinanzier geplant wurde, konnten lediglich die Informationen zur Kofinanzierung selbst sowie qualitative Hintergrunddaten, jedoch keine Veränderungen, erhoben werden.

Aufgrund der kurzen Laufzeit der USE konnten in diesem Umfang ausschließlich Angebote und Änderungsangebote an das BMZ in die Dokumentenanalyse einbezogen werden. Weitere Vorhabensdokumente (wie z. B. Projektfortschrittsberichte oder Evaluierungsberichte) sowie Dokumente der Kofinanzierungs-Geber (wie z. B. EU Logframe, Description of the Action) konnten nicht berücksichtigt werden. Es gilt daher zu beachten, dass die analysierten **Dokumente in erster Linie die Funktion** haben, an das **BMZ zu berichten**, bzw. ein Angebot zu unterbreiten, wie die geplanten entwicklungspolitischen Wirkungen voraussichtlich erreicht werden sollen. Es bestehen keine expliziten Anforderungen im Angebotskontext zur Darstellung der geplanten Kofinanzierung. Bei Änderungen auf der Output-Ebene ist die Vorlage eines Änderungsangebots nicht verbindlich vorgeschrieben. Verbindlich ist lediglich die Berichterstattung zu Änderungen auf der Output-Ebene im Projektfortschrittsbericht (PFB), die jedoch nicht Teil der Untersuchung waren. Eine Wertbestückung der Indikatoren muss noch nicht im Angebot, sondern spätestens im ersten PFB erfolgen. Werden Änderungsangebote eingereicht, dann handelt es sich in jeweils rund der Hälfte der untersuchten Fälle um ein

vollständiges oder um ein einfaches Änderungsangebot.⁵ Die genannten Aspekte stellten für die Analyse im Rahmen der USE **entsprechende Einschränkungen in der Datengrundlage** dar, sodass die Aussagekraft der Ergebnisse limitiert ist.

Um beide Situationen zu erfassen und die Veränderung zwischen Angebot und Änderungsangebot zu bestimmen, wurde eine **Erfassungsmaske** erstellt. Darin wurden die wesentlichen Aspekte der in den Angeboten dargestellten Zielsysteme sowie die Beschreibungen zu beteiligten Geberorganisationen im jeweiligen Sektor festgehalten.

Aufgenommen wurden **Veränderungen im Zielsystem** auf der Ebene des Modulziels, des Phasenziels, der Komponentenziele (letzte lediglich bei Angeboten vor 2012) sowie ihrer jeweiligen Zielindikatoren und Outputs (bzw. vor 2012 Leistungen). Dabei wurde auch dokumentiert, in welcher Form Veränderungen vollzogen wurden, z. B. rein sprachliche Anpassungen, Hinzunahme neuer Indikatoren oder Veränderung der Zielwerte. Zudem wurde erfasst, inwiefern in den Dokumenten Veränderungen im Zielsystem angestrebte **Scaling-Up-Mechanismen** (horizontal, vertikal, funktional) belegen. Zusätzlich wurden die Stammdaten der Vorhaben (Partnerland, Beauftragungszeitpunkt, Laufzeit, Mittelvolumen, Neu-/Folgevorhaben etc.) und die Merkmale der Kofinanzierung (Drittmittelgeber, Mittelvolumen etc.) als **Hintergrundvariablen** erfasst. In Vorbereitung auf die leitfadengestützten Interviews wurden qualitative Informationen in den Angeboten zur Darstellung und Reflexion von **Geberkoordination und harmonisierung**, insbesondere in den Kapiteln A 2.2 „Engagement anderer Geber, Abstimmung der Geberbeiträge“ und B 3.4.4 „Zusammenwirken mit anderen EZ-Maßnahmen“, gesammelt.

Die erfassten Daten wurden im Anschluss deskriptiv ausgewertet und graphisch aufgearbeitet. Statistische Signifikanzprüfungen waren aufgrund der geringen Fallzahl nicht möglich. Stattdessen wurden Gruppen (EU vs. sonstige Drittmittelgeber, Mittelvolumen, Anteil am Gesamtvolumen) gegenübergestellt und mögliche Einflussfaktoren explorativ untersucht. Qualitative Informationen aus Freitextfeldern wurden

systematisiert und insbesondere zur Ermittlung von Good-Practice-Beispielen herangezogen. Auf der Basis der Ergebnisse wurden Hypothesen formuliert, die im Rahmen der Interviews qualitativ überprüft wurden.

Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse wurden im Rahmen der **zweiten Referenzgruppensitzung am 05. Juli 2016** vorgestellt und diskutiert.

Parallel zur Dokumentenanalyse wurden fünf explorative Interviews mit Key Account Manager/innen (KAM) geführt. Ziel dieser Gespräche war es, Erkenntnisse hinsichtlich der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der verschiedenen öffentlichen Geberinstitutionen zu erhalten. Dies diente als Vorbereitung für die Entwicklung der semi-standardisierten Fragebögen und somit der anschließenden Interviews.

Telefon-/Skype-Interview-Phase

Insgesamt wurden **108 Interviews** mit verschiedenen Akteuren per Skype und Telefon im Zeitraum 15. Juli 2016 bis 18. August 2016 geführt (siehe Abbildung 3). Die Kontaktaufnahme zu den AV erfolgte zunächst über die Stabsstelle Evaluierung. Die AV kontaktierten die nationalen Partner und Ansprechpersonen der Kofinanziers. Anschließend wurden Syspons die Kontaktdaten zur Verfügung gestellt und die Intervieworganisation und Terminvereinbarung vom Evaluierungsteam übernommen. Aufgrund der Ferienzeit waren zahlreiche Interviewpartner/innen, insbesondere der internationalen Geber- und nationalen Partnerorganisationen, im vorgesehenen Zeitraum nicht erreichbar. Aufgrund des engen Terminplans und der damit einhergehenden Orientierung an weiteren strategischen Prozessen war eine zeitliche Ausdehnung der Interviewphase leider nicht möglich. Eine detaillierte Übersicht zu den geführten Interviews, gegliedert nach Vorhaben, findet sich im Anlagenband.

⁵ In der Dokumentenanalyse zeigte sich, dass es sich bei 17 der untersuchten Änderungsangebote, in denen Kofinanzierungen vorgestellt wurden, um Wiederho-

lungs- oder vollständige Änderungsangebote handelte. 15 der untersuchten Kofinanzierungen wurden in einem einfachen Änderungsangebot eingereicht. Zudem wurden 22 Kofinanzierungen bereits im Angebot zu einem Neuvorhaben oder einer Folgemaßnahme oder -phase ohne ein dazugehöriges Änderungsangebot aufgeführt.

Gesprächspartner/in-Gruppen	Anzahl der Interviews
Auftragsverantwortliche	50 ⁶
Internationale Geber	33 ⁷
Nationale Partner	16
WZ-Referent/innen	9
Gesamt	108

Abbildung 3: Übersicht über geführte Interviews nach Funktionsgruppen.

Da zum Teil mehrere Kofinanzierungen Teil des Samples waren, die in demselben Vorhaben umgesetzt wurden, berichteten die entsprechenden AV in den Interviews von ihren Erfahrungen mit unterschiedlichen Kofinanzierungen. Die Erfahrungen wurden jedoch gebündelt pro Vorhaben erfasst und ausgewertet, sodass die Ergebnisdarstellung nicht, wie noch im Rahmen der Dokumentenanalyse, auf die Ebene der Kofinanzierung, sondern der Vorhaben, referiert.⁸ Ein/e Vertreter/in der BMGF konnte zudem Auskunft zu zwei Vorhaben im Sample geben. Je nach Untersuchungsfrage, Erhebungsmethode und Themenkomplex werden daher in der nachfolgenden Ergebnisdarstellung **unterschiedliche Analyseebenen und Grundgesamtheiten** zugrunde gelegt, die jeweils zu Beginn des Abschnitts deutlich gemacht werden. Zu zwölf Vorhaben konnten alle drei Perspektiven von AV, nationalem Partner und Kofinanzier gewonnen werden, zu fünf Vorhaben zusätzlich noch die vierte Perspektive der WZ-Referent/innen.

Zu den meisten Vorhaben wurden nur einzelne Gespräche geführt, sodass keine Fallanalyse für einzelne Vorhaben erfolgte. Einige Untersuchungsfragen konnten in umfassender Weise nur von AV beantwortet werden (z. B. zu Veränderungen im Zielsystem), bei anderen Fragen, wie beispielsweise zu den Vor- und Nachteilen bei der Zusammenarbeit von Kofinanzierungen, wurden die Perspektiven aller Gesprächspartner/innen einbezogen, da hier mehr zum Konstrukt Kofinanzierung im Allgemeinen gesprochen wurde und die Verzerrung durch mehrere Gesprächspartner/innen, die auf dasselbe Vorhaben

referieren, vernachlässigt werden konnte.

Für die Gespräche wurden vier **akteursspezifische, semistrukturierte Gesprächsleitfäden** auf Deutsch und Englisch entwickelt (siehe Anlagen), die den Gesprächspartner/innen vorab zugesandt wurden. Je nach Wunsch der Gesprächspartner/innen wurden die Telefon-/Skype-Interviews durch das Evaluationsteam von Syspons auf Deutsch, Englisch, Französisch, Spanisch oder Portugiesisch geführt.

Für die Gesprächsführung, zur Dokumentation und anschließenden quantitativen Auswertung wurde der Gesprächsleitfaden als Fragebogen in einer Maske eines **Online-Befragungstools** programmiert. Wo möglich wurden bereits im Vorhinein Antwortkategorien für die offenen Fragen entwickelt, die mit freien Textfeldern ergänzt wurden.⁹ Die Antworten der Interviewpartner/innen wurden anschließend – wenn möglich – den verschiedenen Antwortkategorien zugeordnet. Das ermöglichte sowohl eine quantitative Auswertung (z. B. auf Basis der Antworten hinsichtlich des jeweiligen Scaling-Up-Mechanismus – horizontal, vertikal oder funktional) als auch eine qualitative Auswertung (z. B. hinsichtlich der näheren Beschreibung, wie horizontales Scaling-Up angestrebt und/oder umgesetzt wurde). Anhand des Tools waren Auswertungen zudem gemäß dem Analyseraster entlang von Funktionsgruppen (AV, Partnerinstitution, Kofinanzier) als auch bezogen auf die verschiedenen Vorhaben und Rahmenparameter (Volumen der Kofinanzierungen, Drittmittelgeber etc.) möglich. Entsprechend erfolgte durch das Evaluie-

⁶ Der Hauptteil der durchgeführten Interviews bestand aus 50 Interviews mit AV, wobei ein Interview mit zwei AV geführt wurde, die beide ein Vorhaben mit einer Kofinanzierung im Rahmen desselben EU-Programms leiteten, sodass insgesamt 51 AV-Perspektiven gewonnen wurden. Darüber hinaus wurde ein Interview mit einem/r AV im Anschluss an die Interviewphase während der Datenauswertung geführt, sodass die Antworten nicht in die quantitativen Analysen einfließen konnten.

⁷ Ein/e Interviewpartner/in war für Kofinanzierungen in zwei verschiedenen Vorhaben zuständig, sodass hier durch ein Interview zwei Vorhaben abgedeckt werden konnten.

⁸ Die Alternative wären mehrere Interviews oder zeitlich deutlich umfangreichere Interviews mit einem/r AV gewesen, um die Erfahrungen der einzelnen Kofinanzierungen getrennt zu erfassen. Im Rahmen der Durchführung der Interviews hat sich jedoch gezeigt, dass eine strikte Differenzierung der Effekte der einzelnen Kofinanzierungen, z. B. auf die Rolle des Vorhabens im Sektor, für einige AV nicht möglich war.

⁹ Der Fragebogen ist als Wordversion samt Antwortkategorien im Anlagenband enthalten.

rungsteam von Syspons eine uni-, bi- und multivariate Auswertung der Daten sowie eine umfassende qualitative Synthese der Freitextfelder.

Ergänzende Dokumentenauswertung

Im Anschluss an die Interviewphase und durch diese angestoßen wurde eine ergänzende Dokumentenauswertung von drei EU-kofinanzierten Vorhaben zur Kongruenz der Zielsysteme in den Vereinbarungen mit dem BMZ und der EU durchgeführt. Es sollte überprüft werden, **inwiefern Unterschiede in der Darstellung der Zielsysteme bestehen** – zwischen den (Änderungs-) Angeboten an das BMZ und der Darstellung in den Descriptions of the Action¹⁰ der EU. Zunächst wurde basierend auf den Interviewergebnissen jeweils ein Vorhaben ausgewählt, um die folgenden drei Fälle zu repräsentieren:

- Fall 1: Das kofinanzierte Vorhaben weist ein kongruentes BMZ/EU-Zielsystem auf.
- Fall 2: Das kofinanzierte Vorhaben weist ein teilkongruentes BMZ/EU-Zielsystem, mit Überschneidungen der Zielvereinbarungen, auf.
- Fall 3: Das kofinanzierte Vorhaben weist kein kongruentes Zielsystem auf, sondern es gibt zwei unterschiedliche Zielvereinbarungen zwischen BMZ und EU.

Diesbezüglich formuliert die GIZ-Arbeitshilfe zum EU-Vertragsformat PAGoDA¹¹ die folgenden Vorgaben: „Die Inhalte der Kofinanzierung sollten dem Oberziel des BMX-Auftrags [BMX: BMZ, BMUB, AA etc.] zugeordnet werden können und zumindest ein Teil der Handlungsfelder sollte übereinstimmen.“ Demnach dürfte es Fall 3, welcher keine Zuordnungen im Zielsystem ermöglicht, nicht geben.

Um mögliche Unterschiede zwischen der BMZ- und der EU-Perspektive zu erheben, wurde eine **Excel-Erfassungsmaske** erstellt. Diese war entlang der Vorgaben der BMZ-Standards für Wirkungsmatrizen¹² strukturiert und die einzelnen Ebenen wurden

den Ebenen der EU-Wirkungsmatrix gegenübergestellt. Ausgehend hiervon wurden **keine/partielle/vollständige Übereinstimmungen** erfasst und analysiert. Dabei wurde mithilfe der Interviews reflektiert, wodurch möglicherweise Unterschiede entstanden sind.

Berichtslegung

In der **Synthesephase** wurden für alle Untersuchungsaspekte Unterschiede zwischen einzelnen Gruppen (EU vs. sonstige Drittmittelgeber, Mittelvolumen, Anteil am Gesamtvolumen) mithilfe der bivariaten Auswertungsmethode untersucht. In dem Bericht sind nur die Unterschiede dargestellt. Auf diejenigen Untersuchungsaspekte, für die keine Unterschiede festgestellt wurden, wurde somit nicht explizit eingegangen.

Auf Grundlage einer mit der Stabsstelle abgestimmten Berichtsgliederung hat Syspons zum 12. September 2016 einen Entwurf des Abschlussberichts erstellt. Nach einer ersten Kommentierung und Überarbeitung wurde der Bericht den Mitgliedern der Referenzgruppe mit der Möglichkeit zur Kommentierung zur Verfügung gestellt, um im Rahmen der **dritten Referenzgruppensitzung am 11. Oktober 2016** eine fokussierte Diskussion der Ergebnisse zu ermöglichen. Der finalisierte Evaluierungsbericht wurde der Stabsstelle am 07. November 2016 vorgelegt.

Limitationen des gewählten methodischen Vorgehens

Die USE Kofinanzierung bringt eine Reihe von Spezifika mit sich, aus denen sich Limitationen sowohl für den Prozess als auch für die angewandte Methodik ergeben. Insgesamt wurde für die USE ein **schlanker Prozess** gewählt, der eine kurze Laufzeit beinhaltet. Ziel war es, innerhalb dieses engen Zeitrahmens Antworten für eine **begrenzte Zahl von Fragestellungen** zum Thema Kofinanzierungen in der GIZ zu erbringen. Die USE besitzt damit in zwei-

¹⁰ Description of the Actions regeln die Modalitäten EU-finanzierter Vorhaben.

¹¹ GIZ / Verbindungsbüro EU (2016): EU PAGoDA 1. Arbeitshilfe zur Vorbereitung und Abwicklung. DRAFT. 24.06.2016. Das vorliegende Zitat wurde wörtlich aus der Arbeitshilfe übernommen, auch wenn sich das Evaluierungsteam bewusst ist, dass es den Begriff „Oberziel“ nicht mehr gibt. Zugleich definiert die Arbeitshilfe unter „BMX“: „Eine EU-Kofinanzierung ist daher praktisch immer eine Kofinanzierung eines bestehenden (oder noch zu vergebenen) Auftrags der Bundesregierung (BMX:

BMZ, BMUB, AA etc.)“. Auch hier ist sich das Evaluierungsteam bewusst, dass das AA eigentlich zum DÖAG-Geschäft gehört.

¹² BMZ, Referat 2010 (2012). Anlage zu Handreichung und kommentierte Gliederung für Programmvorschläge für gemeinsame EZ-Programme. Standards für Ziele, Indikatoren, Wirkungslogik und Wirkungsmatrix.

facher Hinsicht einen explorativen Charakter: Zum einen ist die Durchführung der USE in einem solch kurzen Zeitraum eine Neuerung und zum anderen ist der Untersuchungsgegenstand Kofinanzierung in der Vergangenheit noch nicht systematisch untersucht worden.

Der Prozess der Durchführung der USE war wesentlich durch die Anforderung bestimmt, Ergebnisse zeitgleich zur DEVCO-Evaluierung¹³ vorzulegen. Innerhalb des sich hieraus ergebenden **engen Zeitrahmens** bestanden nur eingeschränkte Möglichkeiten, Fragestellungen der USE zu verändern, zu konkretisieren oder zu erweitern. Dies schränkte z. B. auch die Möglichkeit ein, Anregungen und Wünsche aus der Referenzgruppe bei der Durchführung im sonst üblichen Maße zu berücksichtigen. Ein iteratives Vorgehen in der Datenerhebung war nur sehr eingeschränkt möglich und Veränderungen in der Evaluierung mussten jeweils mit den Effekten auf die zeitliche Planung abgeglichen werden. Im Ergebnis führte dies dazu, dass der Vorbereitung und Konzeption der Evaluierung und der Definition der konkreten Fragestellungen eine große Bedeutung zukam, da ein Umsteuern im Prozess der Durchführung kaum möglich war. Ein wichtiges Merkmal der Konzeption ist ein Untersuchungsdesign, welches darauf ausgerichtet ist, in einer explorativen Perspektive in der Breite Evidenzen zu Kofinanzierungen und deren Umsetzung zu generieren. Durch die Einbeziehung einer hohen Anzahl von Kofinanzierungen wurde in der Konsequenz die Beschreibung der vielfältigen Umsetzungen von Kofinanzierungen ermöglicht. Gleichzeitig wurde damit die Möglichkeit der Vertiefung von Untersuchungsaspekten erheblich eingeschränkt, da die hierfür notwendigen multiperspektivischen Fallbetrachtungen nicht Teil des Untersuchungsdesigns waren.

Während die USE Kofinanzierung eine Datentriangulation sicherstellen konnte, war eine **Methodentriangulation nur begrenzt möglich**. Die Analysen des ersten Kernthemas (Scaling-Up) basierten sowohl auf einer Dokumentenanalyse als auch auf den Interviews. Die Analyse des zweiten und dritten Kernthemas (Abbau der Geberfragmentierung, Transaktionskosten) und der weiteren Themen (Steuerungsmodelle, Innovation, Risiken) basierte hingegen nur

auf den Interviews, sodass in diesen Fällen Informationen zu einem gleichen Sachverhalt nicht durch verschiedene Methoden der Datensammlung erhoben wurden, welches die Belastbarkeit der Ergebnisse einschränkt. Hier hatte die Dokumentenauswertung gezeigt, dass in den Angeboten nur in Ausnahmen Harmonisierungsprozesse zum Abbau der Geberfragmentierung beschrieben werden, sodass keine flächendeckenden Informationen gewonnen werden konnten. Zugleich ließen sich anhand der Angebote keine Aussagen zu den Transaktionskosten generieren. Hierbei war für die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen dem Grad der angestrebten Wirkungen und den zusätzlich eingesetzten Mitteln relevant, dass in der Konzeption von Vorhaben in der externen Darstellung im Angebot an das BMZ, aber auch in der internen Kalkulation des KC-Finanzien, keine Zuordnung von finanziellen Mitteln zu Wirkungszielen erfolgt. Insgesamt ließ die zweistufige Datenerhebung für keines der untersuchten Themen eine Methodentriangulation zu, sodass die Ergebnisse unter diesem Gesichtspunkt eingeschränkt bewertet werden sollten.

Zudem ergaben sich methodische Einschränkungen **innerhalb der gewählten Methoden**. Hinsichtlich des **ersten Kernthemas (Scaling-Up)** setzte die Untersuchung der Veränderungen der angestrebten Wirkungen voraus, dass ein Vergleich zwischen dem Zielsystem ohne Kofinanzierung und mit Kofinanzierung (Vorher-Nachher-Vergleich) möglich ist. In der **Dokumentenauswertung** war dieser Vergleich nur für Kofinanzierungen möglich, die während der (in der Regel) dreijährigen Laufzeit eines Moduls akquiriert wurden und zu einer Veränderung der Konzeption geführt haben und daher ein Änderungsangebot vorliegt. Zudem hatten die vorliegenden (Änderungs-) Angebote aufgrund ihres Erstellungsdatums unterschiedliche Detailgrade. Die Veränderung von Angebot zu Änderungsangebot mit Kofinanzierung konnte daher nur als Proxi-Indikator für eine durch die Kofinanzierung verursachte Veränderung im Zielsystem betrachtet werden. Weitere Einflussfaktoren, wie der Mittelzuwachs aus BMZ-Eigenmitteln, in Projektfortschrittsberichten identifizierte und umgesetzte Änderungsbedarfe (z. B. Wertbestückung der Indikatoren, Änderungen der Outputs) oder Änderungen durch veränderte Rahmenbedingungen im Partnerland,

¹³ Den Autor/innen dieses Berichts waren die Ergebnisse der DEVCO-Evaluierung

zum Zeitpunkt der Datenerhebung und der Berichtslegung nicht bekannt, sodass kein Vergleich der Ergebnisse der beiden Evaluierungen möglich war.

konnten zumeist nicht von den Einflüssen durch die Kofinanzierung unterschieden werden. Eine Zuordnung war nur möglich, wenn diese im Änderungsangebot selbst erfolgte.

Zugleich wurde auch die ergänzende **Dokumentenanalyse** von drei EU-kofinanzierten Vorhaben vor einige Herausforderungen gestellt. Dies war zum einen dadurch bedingt, dass es keine EU-Formatvorlagen bzw. kommentierte Gliederung zur Darstellung der Description of the Action gibt. Hierdurch weichen Umfang und Detailgrad der Description of the Actions der untersuchten kofinanzierten Vorhaben voneinander ab. Zum anderen wurde die vergleichende Gegenüberstellung der vereinbarten Zielsysteme dadurch erschwert, dass die Logical Frameworks auf der Output- und Aktivitätenebene wesentlich detaillierter waren.

Bezüglich **der Interviews** ist einschränkend anzumerken, dass **keine Fallstudien mit weiteren Akteuren** des Sektors durchgeführt wurden und entsprechend nur ein eingeschränkter Blick auf den Sektor geworfen werden konnte. Nichtsdestotrotz ist die Datentriangulation über die Einbeziehung der AV, Partner und Kofinanziers möglich, wobei je kofinanziertes Vorhaben unterschiedlich viele Perspektiven trianguliert werden konnten. Daher sind vor allem die Ergebnisse zum **zweiten Kernthema** hinsichtlich Geberinterventionen im Sektor unter der Einschränkung zu verwenden, dass keine Validierung der Daten durch an der Kofinanzierung unbeteiligte Akteure, wie weitere Geberorganisationen oder Leiter/innen der Sektorarbeitsgruppen, stattgefunden hat, sondern dies ausschließlich aus Sicht der WZ-Referent/innen erfolgte. Es muss zudem beachtet werden, dass eine qualitative Datenerhebung durch Interviews zumeist nur die Aspekte erfasst, die für die Gesprächspartner/innen im Kontext der Fragestellung relevant sind. So konnten – auch im Kontext der limitierten Gesprächszeit – nicht immer alle Aspekte eines veränderten Zielsystems erfasst werden. Aspekte wie leichte Indikatorenveränderungen oder Zielwertanpassungen gerieten so häufig in den Hintergrund. Auch ist die Einschätzung zu umgesetzten Scaling-Up-Mechanismen in hohem Grade subjektiv. Bei einer Begrifflichkeit wie Scaling-Up kann nicht garantiert werden, dass hier jeder/m Gesprächspartner/in das gleiche **Definitionsverständnis** zugrunde lag, wenngleich dieses in Leitfaden und Interviews erläutert wurde.

Auch in Bezug auf das **dritte Kernthema (Transaktionskosten)** ist zu beachten, dass die Analyse der Transaktionskosten ausschließlich auf qualitativen Einschätzungen des Vorhabensmanagements, der Partnerorganisation sowie des Kofinanziers beruht und sich daher zu jeder Kofinanzierung Einzelmeinungen ergeben, die aufgrund der sehr unterschiedlichen Perspektiven nicht trianguliert werden konnten. Da keine weiteren Datenanalysen, z. B. von Kostenträger-Obligo-Berichten, verfolgt wurden, können die qualitativen Analysen der leitfadengestützten Interviews nicht validiert werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass durch die gewählte Methodik und die Datenquellen eine starke Fokussierung auf die Außenstruktur und dabei auf die einzelnen Vorhaben erfolgte. Dies bedeutet, dass nur sehr eingeschränkt Erkenntnisse zu Verfahren und Prozessen im Unternehmen GIZ erwartet werden können.

Zudem ist anzumerken, dass die strategische Relevanz des Themas sowie insbesondere die Tatsache, dass bislang keine Erhebungen in der GIZ zu dem Thema stattgefunden haben, zu einem sehr stark **explorativ ausgeprägten Charakter der USE** führt. Dies spiegelt sich insbesondere bei der Bewertung der Transaktionskosten wider, für die bislang keine vergleichbaren Arbeiten in der GIZ vorliegen.

Schließlich ist auf **Analyseebene die eingeschränkte Vergleichbarkeit** der beiden Erhebungsschritte zu beachten. Während es in der Dokumentenanalyse möglich war, zwischen einzelnen Kofinanzierungen zu differenzieren, konnte in den Interviews aufgrund der hohen Kontextabhängigkeit der Kofinanzierungen nur auf Vorhabensebene gesprochen werden. Dies sowie die Hinzunahme neuer Vorhaben und der Wegfall vorheriger Vorhaben sorgten für unterschiedliche Analyseeinheiten und Grundgesamtheiten. Der Analysemaßstab ist aus diesem Grund in den entsprechenden Kapiteln immer explizit hervorgehoben.

Trotz der Fallzahl 60 bei den untersuchten Kofinanzierungen waren aufgrund der zum Teil **geringen Fallzahl einzelner Geber** Ausdifferenzierungen zwischen den einzelnen bilateralen Gebern nicht möglich, wodurch mögliche Unterschiede zwischen den teilweise sehr unterschiedlichen Geberorganisationen nicht sichtbar wurden. Auch statistische Signifikanzprüfungen waren aufgrund der geringen Fallzahl

nicht möglich. Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse beschreiben somit Tendenzen und unterstreichen den explorativen Charakter dieser USE.

3.4 Ergebnisse zu Scaling-Up

Dieses Kapitel stellt die Ergebnisse der Dokumentenanalyse und der Interviews zu Veränderungen im Zielsystem dar, welche sich auf die Hinzunahme einer Kofinanzierung zurückführen lassen. Hierbei wird auch beleuchtet, welche Scaling-Up-Prozesse (horizontal, vertikal, funktional) durch die Mittelerweiterung initiiert.

Scaling-Up ist ein Ansatzpunkt für kofinanzierte Vorhaben, um Erfolge des eigenen Handelns und der daraus resultierenden Wirkungen in die Breite zu tragen. Als ein Weg, von begrenztem Impuls zur Breitenwirksamkeit zu gelangen und Ansätze in andere Kontexte zu übertragen, ist Scaling-Up auch für kofinanzierte Vorhaben relevant.

Dabei sollten die Wirkungen als eines der Merkmale im Sinne der Breitenwirksamkeit eine möglichst große (geographische) Reichweite besitzen und die erreichten Zielgruppesollten einem substantiellen Anteil der Gesamtzielgruppe entsprechen. Anhand der Vorhabensdokumente (Angebote mit dazugehörigen Änderungsangeboten) wurden angestrebte Scaling-Up-Mechanismen nachvollzogen, die tatsächliche Umsetzung wurde anschließend in den Interviews mit AV, nationalen Partnern und Kofinanziers vertieft. Hier konnten auch Vorhaben miteinbezogen werden, bei denen die Kofinanzierung in das Angebot integriert war und somit die Vergleichsbasis im Rahmen der Dokumentenanalyse fehlte. Ein direkter Vergleich zwischen den Ergebnissen der Dokumentenanalyse und der Interviews war aufgrund der unterschiedlichen Grundgesamtheiten von Kofinanzierungen (vgl. hierzu Kapitel 2.3) sowie Analyseebenen (Kofinanzierungen vs. Vorhaben) nicht möglich.¹⁴ Es konnten jedoch die jeweiligen Tendenzen abgebildet und miteinander verglichen werden.

Die entwickelte Arbeitsdefinition für Scaling-Up, die analog zur USE Breitenwirksamkeit/Scaling-Up (2013/2014) formuliert wurde, fokussiert auf Prozesse innerhalb oder außerhalb des Vorhabens, welche auf die Erreichung von Breitenwirksamkeit ausgerichtet sind. Dabei können diese Prozesse so ausgelegt werden, dass sie Scaling-Up-Impulse in unterschiedliche Richtungen anstoßen. Kennzeichnend ist daher die Multidirektionalität von Scaling-Up (vertikal, horizontal, funktional) und die Annahme, dass Scaling-Up-Prozesse in Form von Wechselbeziehungen und iterativen Prozessen innerhalb von komplexen (Mehrebenen-) Ansätzen umgesetzt werden können.

Scaling-Up ist also ein bewusst gewählter und gezielter Impuls innerhalb oder im Anschluss an ein Vorhaben (Projekt), um die Breitenwirksamkeit zu erreichen oder zu erhöhen. Der Impuls erfolgt dabei mit dem Ziel einer Übertragung von Konzepten, Ansätzen, Methoden, Erfahrungen etc., entweder auf 1) eine neue Einheit auf der gleichen Ebene (horizontal), z. B. wenn durch die Kofinanzierung eine regionale Ausweitung (z. B. in mehr Provinzen oder mehr Bevölkerungsgruppen bzw. Gemeinden) in einem Partnerland stattfindet und/oder, 2) auf eine neue Ebene (vertikal nach oben und/oder unten), z. B. wenn eine Verbreitung von Good Practice-Beispielen auf einer neuen Ebene (z. B. von Kommunalbehörden zu Regionalbehörden) stattfindet, und/oder 3) auf einen neuen Kontext (funktional), z. B. wenn der Tätigkeitsbereich eines Projekts auf andere Sektoren ausgeweitet wird. So kann beispielsweise ein Projekt in der landwirtschaftlichen Entwicklung zusätzliche Praxiselemente aus der Gesundheitsförderung oder der Berufsbildung integrieren.

¹⁴ Aus den beiden verschiedenen methodischen Ansätzen ergeben sich für dieses Kapitel zwei unterschiedliche Grundgesamtheiten, die der Analyse zugrunde lagen: Während anhand von Änderungsangeboten einzelne Kofinanzierungen nachvollzogen werden konnten (n = 32), stützte sich die Analyse der Interviews auf Aussagen der AV zu konzeptionellen Veränderungen auf Vorhabensebene, da hier häufig schwer zwischen den Auswirkungen verschiedener Kofinanzierungen unterschieden

werden konnte (n = 49). Details zu Veränderungen beziehen sich jeweils auf die Anzahl derjenigen Vorhaben, in denen eine Veränderung festgestellt wurde (n = 37). Ebenso wurde bei der Auswertung zu Scaling-Up verfahren: Auch hier wurden die Aussagen der AV auf Vorhabensebene als Grundgesamtheit herangezogen bzw. die Spezifizierungen für Scaling-Up in Relation zu der Summe der Vorhaben gesetzt, in denen der jeweilige übergeordnete Scaling-Up-Mechanismus festgestellt wurde.

Kernaussagen auf einen Blick

- Durch eine Kofinanzierung verändert sich in der Regel die Vorhabenskonzption. Veränderungen schlagen sich insbesondere auf Ebene der Outputs/Leistungen sowie in leichten qualitativen Anpassungen auf Ebene der Vorhabensziele nieder.
- Änderungen durch neue Aspekte überwiegen gegenüber einer qualitativen Anpassung des bestehenden Konzepts.
- Entwicklungspolitische Wirkungen werden durch den Mittelzuwachs sowohl im größeren Umfang als auch in neuen Handlungsfeldern angestrebt.
- Kofinanzierte Vorhaben nutzen erfolgreich umgesetzte Scaling-Up-Mechanismen, dabei vor allem eine regionale Ausweitung, um Breitenwirksamkeit zu erzielen und die (geographische) Reichweite ihrer Wirkungen zu erhöhen.
- Vertikales Scaling-Up kommt in einem Drittel der Vorhaben zum Tragen, funktionelles Scaling-Up nur punktuell.
- Falls Scaling-Up-Mechanismen auftreten, sind es in rund der Hälfte der Fälle zwei Mechanismen gleichzeitig, wobei horizontales Scaling-Up in der Regel die Ausgangsbasis stellt.
- Je größer der Anteil der Kofinanzierung am Gesamtvolumen ist, desto häufiger wird Scaling-Up umgesetzt.
- Hierdurch werden entwicklungspolitische Wirkungen angestrebt, die im Umfang über das ursprüngliche Vorhabenskonzept hinausgehen oder dieses mit neuen Wirkungen ergänzen.

Darstellung der Ergebnisse

Veränderungen im Zielsystem

In der Dokumentenanalyse wurden in 75 Prozent der Kofinanzierungen (n = 24) Änderungen auf der Ebene von Zielen (Programm-, Modul-, Phasen- und Komponentenziele) und der jeweiligen Zielindikatoren festgestellt. Gleichmaßen lagen in 75 Prozent der Kofinanzierungen (n = 24) Änderungen¹⁵ auf Ebene der Outputs/Leistungen und ihrer Indikatoren vor. Eine gemeinsame Änderung von Ziel- und Outputebene fand sich bei 56 Prozent der Kofinanzierungen (n = 18). Veränderungen des Instrumenteneinsatzes und der Laufzeit waren in je einem Drittel und der Hälfte der Kofinanzierungen die Folge.

Ein detaillierter Blick auf diese Änderungen zeigt, dass sich bei 56 Prozent der Kofinanzierungen (n = 18) die Ziele selbst änderten, eine Veränderung der Zielindikatoren sorgte für den hohen Veränderungswert von 75 Prozent. Veränderungen des Modulziels

gab es in 14 Kofinanzierungen und somit in 43 Prozent der Kofinanzierungen. In den weiteren Fällen handelte es sich um Modifizierungen von Programm-, Phasen- oder Komponentenzielen. Zudem zeigte sich, dass bei knapp der Hälfte der untersuchten Kofinanzierungen (43 Prozent, n = 14) Veränderungen auf eine Ebene beschränkt blieben. Im Umkehrschluss veränderten sich bei 47 Prozent der Kofinanzierungen (n = 15) Ziele mit Indikatoren sowie Outputs/Leistungen mit den Zielen gemeinsam.¹⁶ Insgesamt konnte bei der differenzierten Betrachtung nach Kofinanziers¹⁷, Mittelvolumen und Anteil der Kofinanzierung am Gesamtvolumen kein Zusammenhang zu Veränderungen des Zielsystems identifiziert werden.

Die in der Dokumentenanalyse erhobenen angestrebten Veränderungen deckten sich weitgehend mit den Aussagen der AV über tatsächliche Änderungen: In 76 Prozent der Fälle (n = 37) wurden im Vorhabenskonzept als Resultat einer Kofinanzierung Veränderungen durchgeführt (siehe Abbildung 4).

¹⁵ Die Veränderung von Angebot zu Änderungsangebot mit Kofinanzierung wurde hier als Proxi-Indikator für eine durch die Kofinanzierung verursachte Veränderung im Zielsystem betrachtet. Weitere Einflussfaktoren, wie der Mittelzuwachs aus BMZ-Eigenmitteln, in PFB identifizierte und umgesetzte Änderungsbedarfe oder Änderungen durch veränderte Rahmenbedingungen im Partnerland, können (sofern nicht im

Änderungsangebot reflektiert) nicht von den Einflüssen durch die Kofinanzierung unterschieden werden.

¹⁶ Bei neun Prozent der Kofinanzierungen (n = 3) war keine Veränderung nachvollziehbar.

¹⁷ Hier wurde zwischen EU-Kofinanzierungen und Kofinanzierungen bilateraler Geber (inkl. BMGF) unterschieden.

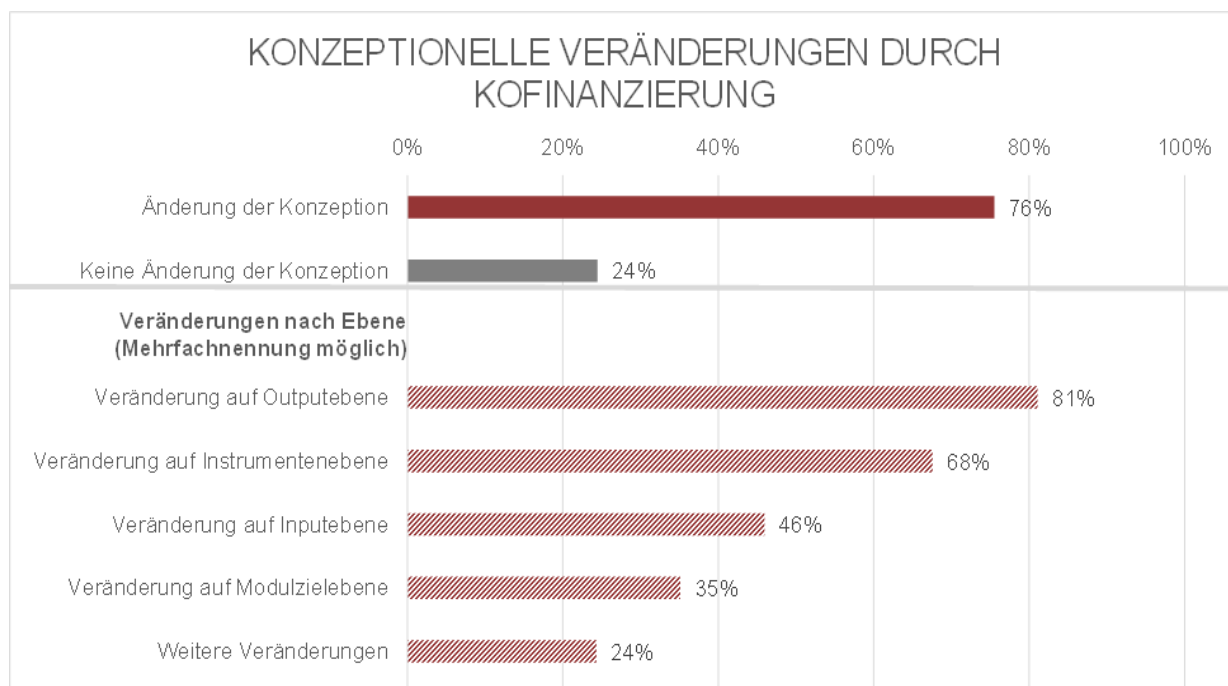


Abbildung 4: Veränderungen in der Konzeption des Vorhabens laut Interviewaussagen der AV. Globale Aussagen über Veränderung basieren auf allen AV-Interviews (n = 49), konkrete Veränderungen werden in Bezug zu denjenigen Vorhaben dargestellt, bei denen es Änderungen gab (n = 37).

Die 24 Prozent der Fälle (n = 12), in denen **keine Änderung** stattfand, lassen sich vor allem darauf zurückführen, dass keine Differenzierung zwischen einem Vorhaben mit oder ohne Kofinanzierung möglich war, da die Kofinanzierung bereits zum Vorhabensbeginn vorlag. In anderen Fällen gab es keine nennenswerten konzeptionellen Veränderungen, da der Kofinanzier das bestehende oder von der GIZ vorgeschlagene Konzept so akzeptierte. In zwei Fällen wurde das Konzept vom Kofinanzier vorgegeben und die GIZ führte dieses mit Zustimmung des BMZ durch. Die Interviewaussagen spiegeln damit wider, was in den (Änderungs-) Angeboten dokumentiert wurde. Auch der Blick auf die Details der Veränderungen zeigt, dass hier die Ergebnisse der Dokumentenanalyse in den Interviews bestätigt werden konnten.

Wie auch in der Dokumentenanalyse festgestellt, wurden **konzeptionelle Änderungen** durch eine Kofinanzierung in erster Linie auf der **Ebene der Outputs** vorgenommen: In 81 Prozent der Vorhaben mit Veränderungen (n = 30) gab es Anpassungen auf der Ebene der Outputs. Dies sind in erster Linie neu hinzugekommene Aspekte, wie neue Handlungsfelder, einzelne Outputs zu bestehenden Zielen oder neue Outputpakete im Rahmen neuer Ziele. Eher selten wurden Indikatoren auf der Ebene der Outputs

verändert, in nur sieben Fällen wurden Indikatoren auf dieser Ebene verändert oder erneuert.

Anpassungen der Outputs waren qualitativer und quantitativer Natur. So fanden sowohl qualitative Vertiefungen (z. B. durch eine Institutionalisierung von Prozessen) als auch quantitative Ausweitungen (z. B. Anzahl der erreichten Personen in der Zielgruppe oder den Regionen) statt. Outputänderungen fanden nicht selten isoliert vom restlichen Zielsystem statt: Mehr als die Hälfte der Änderungen (55 Prozent, n = 6), die sich nur an einer Stellschraube im Zielsystem äußerten, waren veränderte Outputs. Darüber hinaus blieben die Veränderungen in rund der Hälfte der Vorhaben, in denen eine Veränderung der Konzeption stattfand (51 Prozent, n = 19), auf die Output-Ebene als höchste veränderte Ebene des Zielsystems beschränkt und lassen sich nicht in eine entsprechende Änderung der Ziele übersetzen.

Auf der Zielebene fanden in 35 Prozent der Vorhaben mit Konzeptionsänderung (n = 13) **Veränderungen der Modulziele** statt. In der Regel beschränkten sich diese Änderungen auf qualitative Spezifizierungen der Modulziele oder auf die Hinzunahme und Modifikation ihrer Indikatoren. Neue Ziele kamen in einem Drittel der Modulzielveränderungen hinzu. Knapp drei Viertel der Veränderungen auf Zielebene sind Vorhaben zuzuordnen, bei denen Kofinanzierung

gen die Hälfte oder mehr ihres Gesamtbudgets ausmachen.

Während der Fokus auf neue Outputs die Befunde der Dokumentenanalyse stützte, schien das Verhältnis zwischen Ziel- und Outputänderung **auf den ersten Blick eine Diskrepanz** zur Dokumentenanalyse darzustellen. Laut der (Änderungs-) Angebote zeigten sich in jeweils 75 Prozent der Kofinanzierungen (n = 24) Veränderungen sowohl hinsichtlich der Ziele (Modul-, Phasen-, Komponentenziele) als auch der Outputs. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass aufgrund der häufigen Nutzung des an sich in der GIZ nicht mehr offiziell verwendeten Begriffs „Komponente“ in der vorliegenden Analyse alle Erwähnungen dessen zu Outputänderung gezählt wurden. In der Dokumentenanalyse war hingegen eine detaillierte Differenzierung zwischen Komponentenzielen nach den Handreichungen vor 2012 und neuen Handlungsfeldern im Sinne von Outputs möglich. Auch war die häufige Anpassung der Zielindikatoren die Basis für die in der Dokumentenanalyse festgestellte hohe Zahl an Veränderungen auf Zielebene; in den Interviews wurde hingegen nur vereinzelt auf Indikatoren verwiesen. Ein gezielter Blick auf die Veränderungen auf Modulzielebene zeigt jedoch, dass sich die Perspektiven der AV mit den Befunden der Dokumentenanalyse decken. Die Dokumentenanalyse fand in 14 Kofinanzierungen Veränderungen des Modulziels, in den Interviews berichteten 13 AV von eben solchen in ihrem Vorhaben.¹⁸

Zudem konnten in den Interviews deutlich mehr **Veränderungen im Instrumenteneinsatz** aufgezeigt werden. In 68 Prozent der Vorhaben mit Änderungen (n = 25) wurde dieser modifiziert. In elf Prozent der Vorhaben mit Konzeptionsänderung (n = 4) war die Anpassung des Instrumenteneinsatzes die einzige Anpassung des Konzepts. Zumeist handelte es sich dabei um eine **Ausweitung der bereits eingesetzten Instrumente**. So bedeutete eine Änderung des

Konzepts häufig eine Erhöhung der Fachkräftezah (76 Prozent, n = 19). In 60 Prozent (n = 15) der Modifikationen wurden mehr Finanzierungsleistungen und in 44 Prozent (n = 11) mehr Sachgüter aufgewendet. Jedoch wird auch mehrfach über eine Zunahme von Ausschreibungen an externe Dienstleister berichtet, da z. B. bei großvolumigen Vorhaben das Personal für die Umsetzung nicht ausreichte. In den Fällen, in denen es nicht nur eine Erhöhung bisheriger Instrumente gab, sondern auch eine Veränderung der Zusammenstellung, äußerte sich dies besonders in der Zunahme von Finanzierungsverträgen. Solch eine genaue Beschreibung war im Rahmen der Dokumentenanalyse nicht abzuleiten, da Veränderungen der Instrumente selten explizit dargestellt wurden. In den Interviews wurden die AV um eine Einschätzung dazu gebeten, inwiefern durch die Kofinanzierung eine Erhöhung der entwicklungspolitischen Wirkungen angestrebt wurde. Hierbei hat sich gezeigt, dass gleichermaßen zusätzliche entwicklungspolitische Wirkungen, die im Umfang über das ursprüngliche Vorhabenskonzept hinausgehen, angestrebt wurden, wie auch solche, die eine Ergänzung zu ursprünglich geplanten Wirkungen darstellen. In sechs Fällen kam es zu einer Kombination – zu einer Ausweitung von Wirkungen sowie zu einer Ergänzung („Neue Aufgabefelder“).

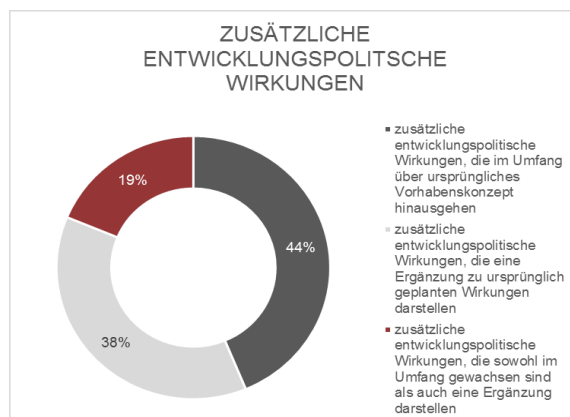


Abbildung 5: Kategorisierung der durch die Kofinanzierung ermöglichten zusätzlichen entwicklungspolitischen Wirkungen (n = 32).

¹⁸ Leichte Unterschiede kommen auch dadurch zustande, dass neue Vorhaben in

der Phase der Interviews hinzukamen, während andere Vorhaben weggefallen sind.

Fazit

Aus Sicht des Evaluierungsteams zeigen die Erhebungen, dass der Mittelzuwachs durch Kofinanzierung in der Regel zu konzeptionellen Veränderungen führt, welche zumeist auf Ebene der Outputs, teils auch auf der Modulzielebene sichtbar sind. Zugleich beziehen sich diese Änderungen auf der Modulzielebene oftmals auf einzelne qualitative Spezifizierungen. Wie stark die Konzeption verändert wird, ist sehr vorhabensspezifisch und wird nicht systematisch durch spezifische Geber oder die Höhe des Mittelzuwachses beeinflusst. Durch Kofinanzierungen werden entwicklungspolitische Wirkungen angestrebt, die im Umfang über das ursprüngliche Vorhabenskonzept hinausgehen oder das ursprüngliche Vorhabenskonzept mit neuen Wirkungen ergänzen.

Scaling-Up in Kofinanzierungsvorhaben

In der Dokumentenanalyse konnte ein starker Fokus auf angelegte horizontale Scaling-Up-Mechanismen festgestellt werden (66 Prozent der Kofinanzierungen, $n = 21$), wobei eine regionale Ausweitung von Aktivitäten vor einer Erweiterung des Partnernetzwerks und der Verbreitung von Good-Practice-Beispielen am häufigsten beschrieben wurde. Angelegte vertikale Scaling-Up-Mechanismen, wie die Stärkung der Umsetzungs- und Durchführungskompetenzen von Organisationen und die Institutionalisierung von Konzepten, fanden in der Dokumentation weniger Berücksichtigung (38 Prozent der Kofinanzierungen, $n = 12$). Zu angelegtem funktionalem Scaling-Up ließen sich keine Anhaltspunkte finden.

In den Interviews konnte festgestellt werden, dass Kofinanzierungen horizontales, vertikales und funktionales Scaling-Up innerhalb der Vorhaben initiieren können. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der erfolgreichen Umsetzung von horizontalen Scaling-Up-Mechanismen (69 Prozent, $n = 34$). Insbesondere kam es in diesen Fällen mit 82 Prozent ($n = 27$) zu einer regionalen Ausweitung. Es wurden z. B. neue Projektregionen hinzugenommen, in denen die Kofinanziers traditionell tätig waren und daher dort ebenfalls Engagement wünschten. Darüber hinaus war bei 30 Prozent ($n = 10$) eine Erweiterung des Partnernetzwerks und bei 24 Prozent ($n = 24$) die Verbreitung von Good-Practice-Beispielen auf der gleichen

Ebene ein horizontales Scaling-Up-Resultat der Kofinanzierung. Die Umsetzung von horizontalem Scaling-Up deckte sich mit den in der Dokumentenanalyse erhobenen angelegten Mechanismen.

Auch vertikale Scaling-Up-Mechanismen wurden laut der Interviews in den kofinanzierten Vorhaben umgesetzt (45 Prozent, $n = 22$). So konnte mit den zusätzlichen Mitteln verstärkt auf eine Verbesserung der Umsetzungs- und Durchführungskompetenzen von Organisationen sowie die Verankerung von Konzepten in politischen Strategien, Vorgaben und Gesetzen (je 29 Prozent, $n = 6$) hingewirkt werden. Diese Zahlen der umgesetzten Mechanismen deckten sich mit den in der Dokumentenanalyse erhobenen angelegten Mechanismen. Durch Kofinanzierungen erfolgreich umgesetztes vertikales Scaling-Up bezieht sich dabei sowohl auf die Übertragung der im Vorhaben gemachten Erfahrungen und die Verankerung der Konzepte auf eine hierarchisch höhere Ebene als auch auf die Übertragung auf die lokale Ebene, z. B. durch stärker zielgruppenorientierte Interventionen. Auch fiel auf, dass Kofinanziers häufiger als AV von der erfolgreichen Verbreitung von Good-Practice-Beispielen auf einer neuen Ebene sprachen. Während die Dokumentenanalyse keine Hinweise auf angelegtes funktionales Scaling-Up gab, berichteten acht Interviewpartner/innen von dessen Umsetzung. Hierbei handelte es sich fast ausschließlich um die Übertragung eines Konzepts auf einen anderen Sektor, wie bei der Hinzunahme anderer sektoraler Jobsparten in existierende Fortbildungsprogramme. Einzelnennungen betrafen die Übertragung von Instrumenten auf

andere Sektoren oder die Übertragung von Arbeitsabläufen auf eine neue Verwaltung.

Darüber hinaus zeigte die Clusterung der Scaling-Up-Mechanismen, in welchen Kombinationen Scaling-Up umgesetzt wurde. Wenn Scaling-Up ermittelt wurde, dann trat in 29 Prozent der Fälle nur ein Mechanismus zu Tage. Dies ist fast ausschließlich die Umsetzung von horizontalem Scaling-Up. Gleichzeitig trat die Umsetzung von vertikalem Scaling-Up nur zweimal alleine auf, während vertikales Scaling-Up nie ohne einen weiteren Scaling-Up-Mechanismus sichtbar wurde. Insgesamt dominiert die Umsetzung von zwei Scaling-Up-Mechanismen (in 51 Prozent der Fälle, wenn Scaling-Up umgesetzt wurde). Dies war dann zumeist eine Kombination aus

horizontalem und vertikalem Scaling-Up. Horizontale Scaling-Up-Mechanismen scheinen demnach die Ausgangsbasis für weitere Mechanismen zu sein. Zudem wurden vier Fälle ermittelt, in denen alle drei Mechanismen aufgetreten sind. Ein differenzierter Blick in die einzelnen Mechanismen zeigte zugleich, dass zumeist ein bis drei Ausprägungen vorhanden waren (z. B. regionale Ausweitung plus Erweiterung des Partnernetzwerkes). Die Dokumentenanalyse gab Hinweise, dass EU-Kofinanzierungen häufiger horizontales und vertikales Scaling-Up anlegen als die Kofinanzierungen bilateraler Geber. In den Interviews konnte jedoch nicht bestätigt werden¹⁹, dass sich dies auch in umgesetztem Scaling-Up äußerte (siehe Abbildung 6).

Erfolgreiches Beispiel für durch Kofinanzierung ermöglichte Scaling-Up-Mechanismen

Ein Good-Practice-Beispiel liefert **das Vorhaben Beteiligungsorientiertes Entwicklungsprogramm in städtischen Ballungsgebieten** in Äthiopien. Hier wurde durch eine Kofinanzierung der BMGF von rund 3,7 Millionen Euro der Aspekt Armutsorientierte Stadtentwicklung als neues Handlungsfeld aufgenommen.

Das von GIZ-International Services entwickelte Konzept zur Ausbildung von und Beschäftigungsschaffung für Pflasterer(n) im Straßenbau sollte nach Auslaufen des Projekts in das übergeordnete Programm integriert werden. Die BMGF bot an, dieses Handlungsfeld zu finanzieren, um die Wirkung zu hebeln. So konnte das Konzept in je einer Partnerstadt in allen Regionen ganzheitlich umgesetzt werden: von der Errichtung von Steinbrüchen über die Ausbildung in TVET-Colleges bis zum Einsatz der Pflasterer in der Stadtentwicklung. Kern des Ansatzes war es, öffentliche Ausgaben zu dirigieren: 1) zur Schaffung arbeitsintensiver Maßnahmen, die Beschäftigung fördern, und diese 2) mit Stadtentwicklung in Vierteln zu verknüpfen, von denen die Zielgruppe profitiert (z. B. durch Straßenausbau in Armutsgebieten). Zudem wurde der Ansatz funktional up-gescaled: In der Müllentsorgung und Stadtbegrünung wurden armutsorientierte Maßnahmen durchgeführt, indem Müllsammler und Stadtbegrüner ausgebildet und öffentliche Aufträge auf viele kleine, lokale Firmen verteilt wurden.

In der Laufzeit des Vorhabens erhielt dieses zudem durch eine delegierte Kooperation mit der EU rund 19,7 Millionen Euro, wodurch ein horizontales Scaling-Up in vier weitere städtische Armutsgebiete und eine reformfördernde Ausrichtung in der politischen Umbruchsituation angestrebt wurde.

¹⁹ Bei der Interpretation dieser Diskrepanz muss die Methode der Datenerhebung mitbedacht werden: Während in der Dokumentenanalyse Einschätzungen zu Scaling-Up aus Sicht des Evaluationsteams getroffen wurden, äußerten die Gesprächspartner/innen in den Interviews ihre Selbsteinschätzung zu dem Thema. Bei

einer Begrifflichkeit wie Scaling-Up kann nicht garantiert werden, dass allen Gesprächspartner/innen das gleiche Definitionsverständnis zugrunde lag, wenngleich dieses im Leitfaden und in den Interviews erläutert wurde. Auch spielt es eine Rolle, dass die Einheit „Kofinanzierungen“, die in der Dokumentenanalyse verwendet wurde, ähnlich, aber nicht eins zu eins deckungsgleich mit der Analyseeinheit „kofinanziertes Vorhaben“ aus der Interview-Phase ist.

UMGESETZTE SCALING-UP-MECHANISMEN NACH GEBERGRUPPE

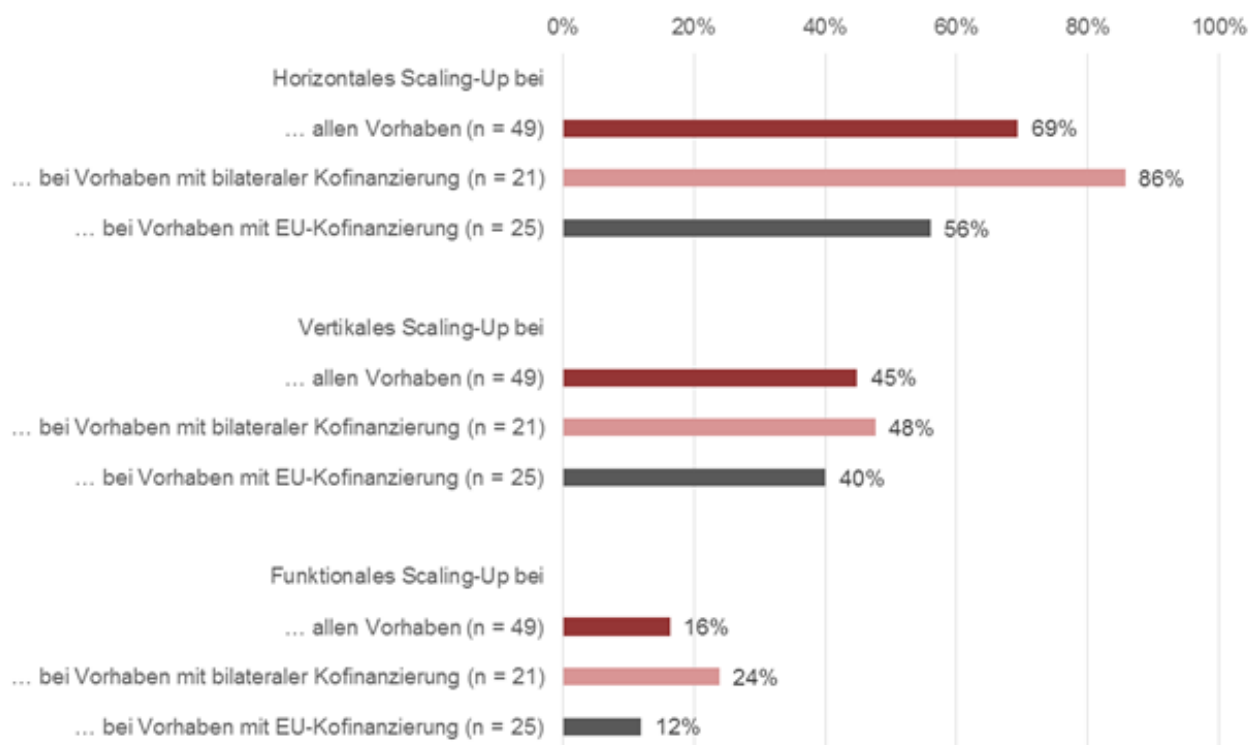


Abbildung 6: Umgesetzte Scaling-Up-Mechanismen in den Vorhaben nach Gebergruppe, basierend auf den Interviews.

Zudem wurde nach der Dokumentenanalyse vermutet, dass ein Finanzierungsanteil von über 50 Prozent zentral für die Umsetzung horizontaler Scaling-Up-Mechanismen sei. Dies konnte anhand der Interviewaussagen bekräftigt werden. Der Effekt auf horizontales Scaling-Up zeigte sich weniger stark als in der Dokumentenanalyse, jedoch stärker für vertikale und funktionale Scaling-Up-Mechanismen (siehe Abbildung 7).

In den meisten Fällen hatten die Vorhaben bei der Planung von Scaling-Up-Mechanismen die Konzeptionshoheit inne. Nichtsdestoweniger kamen in fast der Hälfte der Vorhaben (41 Prozent, n = 20) dezierte Wünsche des Kofinanziers zum Tragen. Dies

betrifft vor allem die Auswahl von Regionen oder das Heben der Themen auf eine höhere Ebene durch einen zusätzlichen Policy-Fokus oder eine Verankerung auf nationaler Ebene. In vier Fällen folgten Vorhaben dem Konzept des Kofinanziers, in welchem Scaling-Up bereits verankert war. Je drei und fünf Vorhaben berücksichtigten gezielt Wünsche der nationalen Partner oder des BMZ. Bei den nationalen Partnern handelte es sich um Wünsche zu horizontalem Scaling-Up (Region oder Partner), während das BMZ beispielsweise an der Nutzung von Lessons Learned interessiert war oder im Sinne eines Mehrebenenansatzes neue Ebenen miteinbeziehen wollte.

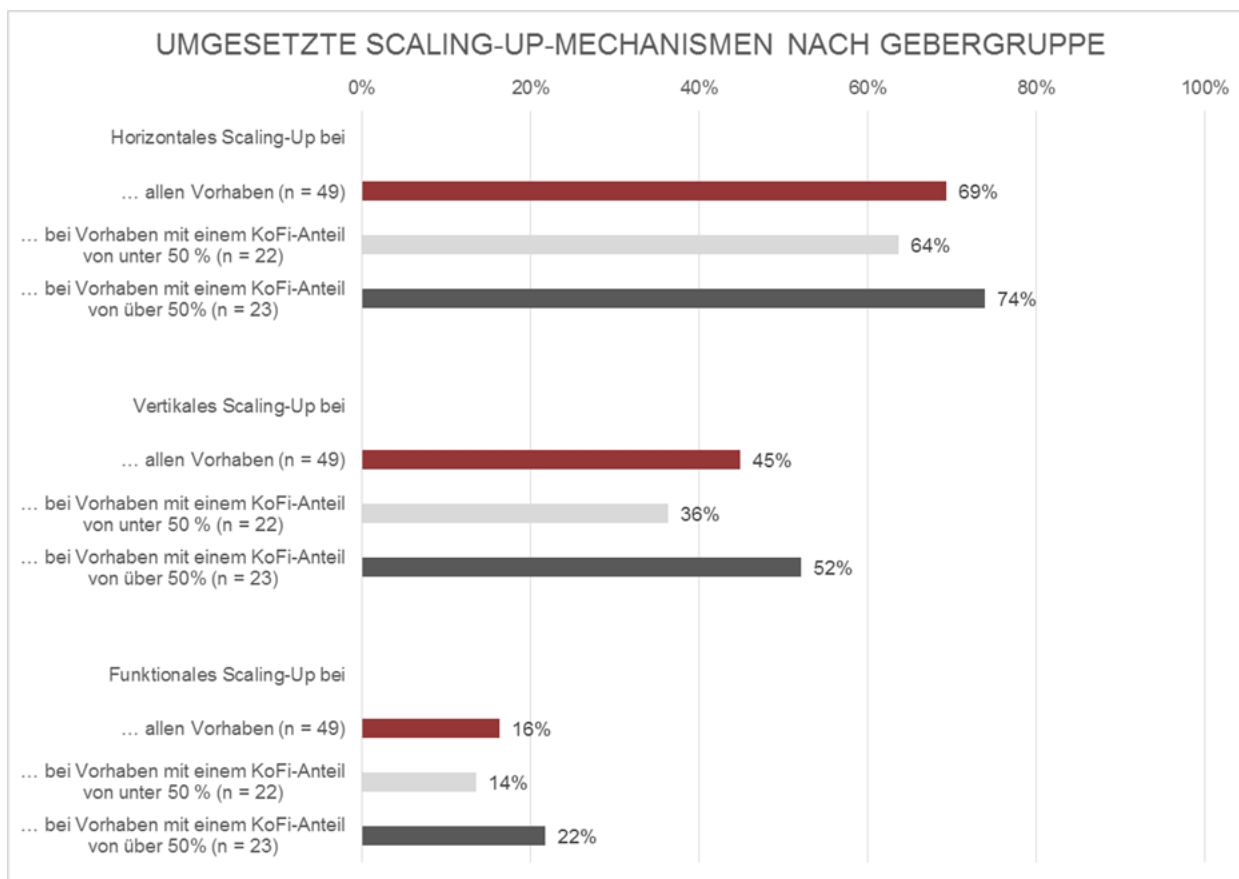


Abbildung 7: Umgesetzte Scaling-Up-Mechanismen nach Anteil der Kofinanzierung am Gesamtvolumen des Vorhabens, basierend auf den Interviewaussagen der Auftragsverantwortlichen.

Fazit

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass Kofinanzierungen genutzt werden, um Scaling-Up-Mechanismen anzulegen und erfolgreich umzusetzen. Insbesondere horizontales Scaling-Up und hierbei eine regionale Ausweitung der Interventionen werden zur Erreichung von Breitenwirksamkeit genutzt, z. B. um eine möglichst große (geographische) Reichweite zu erzielen und einen entwicklungspolitischen Mehrwert zu generieren. Ein höherer Anteil am Gesamtvolumen geht dabei mit einer häufigeren Umsetzung von Scaling-Up-Mechanismen einher. Die Wünsche der Kofinanziers spielen bei der Implementierung von Scaling-Up zumeist eine Rolle. Insgesamt findet sich die Umsetzung von Scaling-Up häufiger bei Vorhaben mit bilateraler Kofinanzierung.

3.5 Ergebnisse zur Kongruenz der Zielsysteme

Dieses Kapitel beschreibt die Ergebnisse aus den Interviews mit AV, Partnerseite und Kofinanziers sowie aus einer gesonderten Dokumentenanalyse, die

exemplarisch in Bezug auf die Zielsysteme von drei EU-kofinanzierten Vorhaben vorgenommen wurde (vgl. Beschreibung des Vorgehens in Kapitel 2.3.4).

Kernaussagen auf einen Blick

- Die Hälfte aller untersuchten Vorhaben vereinbart, laut der Interviews, unterschiedliche Zielsysteme. Im Detail bedeutet dies, dass sich Unterschiede der Zielsysteme zwischen BMZ und Kofinanzier hauptsächlich daraus ergeben, dass Ziele mit dem Kofinanzier lediglich zu einem Teilbereich (z. B. Handlungsfeld) und mit unterschiedlichem Detailgrad vereinbart werden.
- Im Falle der gemeinsamen Planung einer Kofinanzierung wird zumeist ein gemeinsames Zielsystem vereinbart.
- Die theoretisch hergeleiteten Fälle (kongruentes Zielsystem, teilkongruentes Zielsystem, nicht-kongruentes Zielsystem) können in dieser Ausprägung in der Praxis nicht bestätigt werden. In der Regel scheint ein teilkongruentes Zielsystem zwischen BMZ und Kofinanzier mit unterschiedlichem Ausmaß an Kongruenz vorzuliegen.
- Die mit dem BMZ (Angebot) und der EU (Description of the Action) vereinbarten Zielsysteme unterscheiden sich deutlich hinsichtlich ihres Detailgrads, da BMZ-Angebote stärker auf Wirkungen, und Description of the Actions der EU stärker auf Outputs und Aktivitäten fokussieren.

Darstellung der Ergebnisse

Ergebnisse der Interviews

In den Interviews wurden AV, Kofinanziers und nationale Partner gefragt, inwiefern unterschiedliche Zielvereinbarungen mit dem BMZ und mit dem Kofinanzierungs-Geber zu Beginn der Vorhabensumsetzung festgehalten wurden. Dabei hat sich gezeigt, dass nur wenige Vertreter/innen der Partnerseite Aussagen hierzu tätigen konnten, da sie nicht in die Details der Absprachen involviert waren. Auch seitens der Kofinanziers waren einige Gesprächspartner/innen zum Zeitpunkt der Zielvereinbarungen (noch) nicht involviert oder kannten das BMZ-Angebot nicht. Den AV hingegen waren beide Zielvereinbarungen sowie die Hintergründe zur Anbahnung der Kofinanzierung, mit Ausnahme eines Falls, bekannt, sodass sich die nachfolgenden Ergebnisse ausschließlich auf die Vorhabensperspektive beziehen.²⁰

Bei der **Hälfte der Vorhaben** (50 Prozent, n = 24) wurden **unterschiedliche (in der Regel teilkongruente) Zielvereinbarungen** mit dem Kofinanzier ge-

troffen, die nicht im BMZ- (Änderungs-) Angebot dokumentiert wurden. Dies bedeutete zumeist, dass sie sowohl gleiche Schnittmengen (z. B. in einzelnen Handlungsfeldern) als auch unterschiedliche Bereiche (z. B. unterschiedliche Wertbestückungen) haben können. Dabei gab es prozentual etwas mehr Fälle von unterschiedlichen Zielvereinbarungen bei Kofinanzierungen, die im Verlauf der Vorhabensumsetzung akquiriert wurden (54 Prozent, n = 13 unterschiedlich vs. 46 Prozent, n = 11 nicht unterschiedlich), im Vergleich zu Vorhaben, die mit einer Kofinanzierung neu geplant wurden (40 Prozent, n = 6 unterschiedlich vs. 60 Prozent, n = 9 nicht unterschiedlich). Auch das Vorhandensein einer Vorgängermaßnahme zeigte keinen Zusammenhang bezüglich einer möglichen unterschiedlichen Zielvereinbarung. Hinsichtlich der Gebergruppen zeigte sich, dass der Anteil der Vorhaben, bei denen unterschiedliche Zielvereinbarungen getroffen wurden, in der Gruppe der bilateralen Kofinanziers (inkl. BMGF) leicht höher war als bei EU-Vorhaben (57 vs. 46 Prozent, n = 12 vs. n = 11).²¹

²⁰ Ein AV beantwortete die Frage nicht, sodass die Grundgesamtheit hier n = 48 beträgt.

²¹ Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es sich um niedrige Fallzahlen (elf vs. zwölf Vorhaben) handelt und dies nur leichte Tendenzen sind.

Der zentrale Grund für unterschiedliche Zielvereinbarungen mit den Gebern der Kofinanzierung waren im selben Zielkontext unterschiedliche Schwerpunkte bzw. Schnittmengen von BMZ und Kofinanzier. Diese ergaben sich in erster Linie daraus, dass der Kofinanzier nur einen **Teil der Vorhabensintervention** finanziert und entsprechend ausschließlich dazu Absprachen zum Zielsystem festgehalten wurden.

Neben den spezifischen Zielvereinbarungen zu einzelnen kofinanzierten Vorhabens-Handlungsfeldern wurden teilweise auch unterschiedliche Zielsysteme festgehalten, **da unterschiedliche Formate und Ansprüche an Detailgrade** bei der Dokumentation bei den Kofinanziers vorherrschten. In Bezug auf die EU wurde häufig betont, dass dort ein stärkerer Fokus auf Outputs und Leistungen gelegt wurde als auf Wirkungen und dass die Interessen der EU-Delegation hinsichtlich der Zielvereinbarungen sehr viel kleinteiliger sind als seitens des BMZ. Aber auch bilaterale Geberorganisationen (insbesondere DEZA, DFID) setzten in den Dokumenten häufig andere Schwerpunkte, wie dieser AV verdeutlicht:

Zitat AV: „Beide Kofinanziers setzen einen Schwerpunkt, der sich weitgehend in der Aufteilung der Komponenten widerspiegelt. Hier kommen zwei „Kulturen“ zusammen – einmal die DEZA, die hier personenspezifisch durch den damaligen Ansprechpartner sehr quantitative Zielsetzungen eingebracht hat und dann die GIZ / das BMZ, die eher einen Fokus auf qualitative und damit systemische Zielsetzungen legen wollten. Beide Ansätze finden sich nun im Zielsystem des Vorhabens wider.“

Darüber hinaus haben sich unterschiedliche Zielvereinbarungen auch aufgrund von **Asynchronitäten im Prozess der Vereinbarungen** ergeben. Da das Angebotsmanagement nicht immer zeitgleich verlief, konnte es laut der befragten AV vorkommen, dass das BMZ-Angebot vor dem Ende der Verhandlung zum Delegated Agreement mit der EU eingereicht wurde und darin bislang lediglich eine mündliche Zusage für eine Kofinanzierung Eingang fand. Daraus ergaben sich Fälle, bei denen mit der EU nachfolgend unterschiedliche Zielindikatoren zum BMZ-Angebot vereinbart wurden. In einigen Fällen bestand darüber hinaus der explizite Wunsch des BMZ, kein erneutes vollständiges Änderungsangebot einzureichen. Dies war z. B. der Fall, wenn es bereits eine erste Kofinanzierung gegeben hatte, diese in einem

umfangreichen Änderungsangebot dokumentiert worden ist und eine weitere Kofinanzierung kurz darauf akquiriert wurde.

Bei den Vorhaben ohne unterschiedliche Zielvereinbarungen lagen die Hauptgründe in einer gemeinsamen Planung des Zielsystems oder beispielsweise auch in der Akquise der Kofinanzierung im Rahmen eines Call for Proposals.

Analyse der drei Fälle: kongruentes bis nichtkongruentes Zielsystem

Aufbauend auf den Interviews wurde eine **ergänzende Dokumentenanalyse von drei EU-kofinanzierten Vorhaben** zur Kongruenz der Zielsysteme in den Vereinbarungen mit dem BMZ und der EU durchgeführt (siehe auch methodisches Vorgehen in Kapitel 2.4.4).

Analyse für Fall 1: Annahme eines kongruenten Zielsystems

Basierend auf den geführten Interviews wurde ein Vorhaben als Beispiel für eine EU-Kofinanzierung herangezogen, bei dem laut Interviews keine unterschiedlichen Zielvereinbarungen getroffen wurden und es ein **kongruentes Zielsystem** zwischen dem BMZ-Angebot und der Description of the Action der EU gab.

Die Kofinanzierung war bereits im PV enthalten und wurde in die Vorhabenskonzption integriert. Die Vornahme konzeptioneller Veränderungen war daher, laut Aussagen der Interviewpartner/innen (AV, Kofinanzier, nationale Partner), nicht notwendig. Vielmehr wurde seitens der EU betont, dass die Kofinanzierung darauf abzielte, die Aktivitäten der GIZ zu unterstützen und keine unterschiedlichen Aktivitäten vorzugeben.

Bei detaillierter Betrachtung der Dokumente zeigten sich Übereinstimmungen, aber auch Unterschiede im Detailgrad der unterschiedlichen Zielebenen. Es wurde deutlich, dass die Description of the Action der EU eine Teilmenge des BMZ-Angebots abbildet, da lediglich ein Handlungsfeld des Vorhabens von der EU finanziert und entsprechend dokumentiert wurde. Daraus ergab sich, dass das Modulziel des Vorhabens das übergeordnete Programmziel (objectif glo-

bal) in der Description of the Action war. Als konkretes Ziel der Intervention (objectif spécifique de l'action) wurde in den EU-Unterlagen das Output 3 des BMZ-Angebots²² genannt. Die Zielindikatoren in der Description of the Action entsprachen inhaltlich den Outputindikatoren, hatten jedoch geringere Zielwerte als im BMZ-Angebot. Im BMZ-Angebot folgte in der Wirkungsmatrix die Beschreibung von übergeordneten, wesentlichen Aktivitäten zur Erreichung der insgesamt vier Outputs. Die Description of the Action enthielt hingegen einen deutlich höheren Detailgrad. Hier wurden acht Leistungen bzw. Outputs (résultats) beschrieben, die teils mit Indikatoren und immer mit detaillierten Aktivitäten sowie Quellen zur Überprüfung versehen waren. Vergleichbare Details und genaue Beschreibungen waren im BMZ-Angebot nicht enthalten, sodass keine Zuordnung stattfinden konnte.

Der Vergleich der Dokumente verdeutlichte, dass unterschiedliche Zielebenen zugrunde gelegt wurden, die jedoch nicht inhaltlicher Art sind. Das BMZ-Zielsystem wurde als „vollständig“ erachtet, während das EU-Zielsystem eine Teilmenge darstellte. Gleichzeitig wurde in der Description of the Action ein Detailgrad gewählt, der im BMZ-Angebot nicht abgebildet war. Zudem fand sich darin mit dem Programmziel eine zusätzliche Zielebene, die in der Description of the Action nicht anzutreffen war.

Analyse für Fall 2: Annahme eines teilkongruenten Zielsystems

Das zweite EU-kofinanzierte Vorhaben wurde ausgewählt, da nach den Gesprächen mit AV, Kofinanzier und WZ-Referent/in angenommen wurde, dass es sich um ein **teilkongruentes Zielsystem** handelt.

Seitens der EU wurde hierbei betont, dass sich die EU-Kofinanzierung gezielt auf eine der drei Vorhabens-Handlungsfelder bezieht und die EU demnach nur die Berichterstattung zu „ihrem Handlungsfeld“, welche in das entsprechende EU-Programm eingebettet ist, interessiert. Auch der AV bestätigte hinsichtlich der Veränderungen des Zielsystems, dass sich die Unterstützung seitens der EU gezielt auf ein

Handlungsfeld richtete. Dies ging einher mit den Ansprüchen des BMZ, nach welchem „die deutsche Handschrift erkennbar bleiben“ und dies dementsprechend in der Vorhabensarchitektur und der Wirkungsmatrix des Vorhabens sichtbar werden sollte.

Die Aussagen stimmten mit den letzten beiden Änderungsangeboten und der Description of the Action weitgehend überein. Demnach wurde zunächst das Modulziel um einen vierten Sektor erweitert. Zugleich wurde das Modulziel nicht mit Indikatoren operationalisiert, sondern es wurden drei untergeordnete Outcomeziele mit Indikatoren formuliert. Die Unterstützung der EU floss in den zweiten Outcome im Bereich Regionale Planung ein. Sowohl in der Zielvereinbarung für das BMZ (Outcome-Ziel und Indikatoren) als auch für die EU (Purpose und Expected Results) wurde ein Fokus auf Planung sowie die Entwicklung von Programmkonzepten gelegt. Beide thematisierten zudem die Umsetzungskapazitäten relevanter Institutionen. Zugleich wurden jedoch unterschiedliche zusätzliche thematische Schwerpunkte gesetzt. Weiterhin waren die Vergleichsmöglichkeiten auf Ebene der Outputs und Aktivitäten eingeschränkt. Während in der Wirkungsmatrix an das BMZ für den zweiten Outcome drei Outputs und vier Aktivitäten gelistet wurden, war das Zielsystem für die EU mit 20 sehr kleinteiligen Outputs (z. B. Anzahl von Feasibility Studies) und 18 Aktivitäten wesentlich kleinteiliger. Die aufgegriffenen Themenbereiche waren ähnlich, allerdings ging das Zielsystem der EU wegen des größeren Detailgrads über das Zielsystem des BMZ hinaus.

Analyse für Fall 3: Annahme eines nichtkongruenten Zielsystems

Das dritte Vorhaben wurde nach der Interviewphase als ein mögliches Vorhaben für ein **nichtkongruentes Zielsystem** ausgewählt.

Der Dokumentenvergleich verdeutlichte, dass auf Outcome-Ebene unterschiedliche Zielsetzungen vereinbart wurden. Diese bewegten sich zwar auch im Themenbereich nachhaltige Waldnutzung, legten allerdings andere Schwerpunkte und tangierten unterschiedliche Ebenen der Zusammenarbeit. Während

²² Mit der „Handreichung und kommentierte Gliederung für Programmvorschläge (PV) für gemeinsame EZ-Programme“ (Version 3, 2012) wurde die Wirkungsmatrix als obligatorische Anlage jedes PV eingeführt. Das hier analysierte Vorhaben wurde

jedoch nach der „Handreichung für die Erstellung von Programmvorschlägen für gemeinsame EZ-Programme“ (Version 2, 2009) erstellt, welche noch die Bezeichnung von Komponentenzielen erhielt. Erst der Projektfortschrittsbericht des analysierten Vorhabens berichtet nach Handreichung Version 3, sodass in der Wirkungsmatrix Komponenten als Outputs bezeichnet wurden.

sich das Modulziel im BMZ-Angebot auf Nutzergruppen und deren Waldbewirtschaftung fokussierte, thematisierte das entsprechende konkrete Ziel der Intervention der EU (specific objective) Aspekte der regionalen Koordination und die Zusammenarbeit mit Europa. Auf Output-Ebene griffen die mit der EU vereinbarten Themen verschiedene mit dem BMZ vereinbarte Outputs auf, ohne dass sich hier eine direkte Zuordnung vornehmen ließ. Demnach bewegt sich das Zielsystem der EU zumeist im vierten Output und damit hinsichtlich der Zusammenarbeit im Sektor zwischen Institutionen in EU-Ländern und den Partnerländern. Zugleich bleiben die entsprechenden beiden Output-Indikatoren (z. B. standardisierter Austausch) und die dazugehörigen drei Aktivitäten (z. B. Durchführung von Capacity Development Maßnahmen) im

BMZ-Änderungsangebot wenig spezifisch. Im gleichen Kontext wurden in der Zielvereinbarung mit der EU acht Outputs und 29 Aktivitäten aufgeführt. Viele der hier vereinbarten Themen können sich somit nicht im entsprechenden Detail im Änderungsangebot wiederfinden.

Deutlich wurde, dass die Wirkungsmatrix des BMZ und die Description of the Action der EU andere Zielebenen fokussieren, wie auch der AV verdeutlicht – „Description of the Action ist eine andere Liga als das, was ein bisschen generischer im BMZ-Angebot stand“. Dem liegen andere Philosophien zugrunde: „AURA/BMZ zielt auf Wirkungen und die EU hat den Fokus mehr auf Deliverables.“

Fazit

Der Vergleich der vorliegenden Fälle verdeutlicht, dass die theoretisch hergeleiteten Fälle in dieser Ausprägung in der Praxis nicht bestätigt werden können. Vielmehr handelt es sich bei allen drei untersuchten Fällen um teilkongruente Zielsysteme. Allerdings zeigen sich fallspezifische Ausprägungen. In allen Fällen finanziert die EU einen Teil der Gesamtfinanzierung und beschränkt sich hierbei auf einzelne Handlungsfelder bzw. -bereiche. Während das Vorhaben in Fall 1 bei BMZ und EU noch das gleiche Outcome-Ziel vereinbart ist, ist dies bei den beiden anderen Fällen nicht erkennbar. Hier lassen sich ausschließlich Zuordnungen auf der Output-Ebene vornehmen, die bei Fall 2 deutlicher und bei Fall 3, entgegen der Beschreibung im Änderungsangebot, weniger ausgeprägt sind. Insgesamt stellt der unterschiedliche Detailgrad der Darstellung von Outputs und Aktivitäten einen Unterschied zwischen den analysierten Dokumenten dar.

3.6 Ergebnisse zum Abbau der Geberfragmentierung

Die „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ identifizierte die Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit auf nationaler und sektoraler Ebene als Faktor, der die Wirksamkeit der EZ beeinträchtigt. Einhergehend mit den Prinzipien der Deklaration sollen Projekte und Programme der Geber besser harmonisiert werden. Dadurch wird an Geber der Anspruch gestellt, gemeinsame Vorkehrungen für Koordination, Komplementarität und Kohärenz zu treffen und Projekte so zu gestalten, dass Redundanzen verringert werden. Kofinanzierungen können

hierzu einen Beitrag leisten, indem Parallelstrukturen abgebaut oder vermieden werden, die Anzahl der Geber und Interventionen im Sektor reduziert wird. Hiervon ausgehend untersuchte die USE Kofinanzierung, inwieweit Kofinanzierungen einen Beitrag zur Geberkoordination und Harmonisierung in den Partnerländern leisten und Veränderungen in den Sektoren erzeugen. Zudem wurden der Aspekt der Sichtbarkeit in Kofinanzierungen und die Auswirkungen auf die Rolle der GIZ in den Partnerländern diskutiert.

Hierzu wurden die Einschätzungen der verschiedenen Akteure (AV, Kofinanziers, nationale Partner und

WZ-Referent/innen) auf Kofinanzierungen dargestellt.²³

Kernaussagen auf einen Blick

- Veränderungen durch Kofinanzierungen auf Sektoren und die Geberlandschaft sind sehr kontextabhängig, bedingt durch sektor- und landesspezifische Unterschiede und die damit einhergehende Vielgestaltigkeit der Rahmenbedingungen in den Partnerländern.
- Im Sinne der Paris-Agenda können Kofinanzierungen einen Beitrag dazu leisten, Parallelstrukturen abzubauen oder zu vermeiden.
- Kofinanzierungen tragen zur Koordination im Sektor bei: Vorteile ergeben sich für die GIZ und die Kofinanziers insbesondere hinsichtlich der Möglichkeiten, zu verbesserten Absprachen im Sektor beizutragen, eine strategische Rolle in der Geberkoordination einzunehmen und größere Einflussmöglichkeiten auf Partnerorganisationen zu nehmen.
- Auch im Sinne der Konvergenz führen Kofinanzierungen zu einer Vergemeinschaftung von Ansätzen oder einer höheren Akzeptanz der Ansätze von kofinanzierten Vorhaben.
- Kofinanzierungen tragen zu einer geänderten Wahrnehmung der deutschen EZ im Sektor bei, die sich z. B. in einer steuernden Rolle in der Koordination oder der Verbreitung von deutschen Ansätzen, Themen und Stärken widerspiegelt.
- Kofinanzierungen haben wenig Einfluss auf die Reduktion von Interventionen und Gebern.
- Dem Aspekt der Sichtbarkeit kann im Rahmen von Kofinanzierungen eine große Bedeutung zugesprochen werden. Die Erfahrungen bezüglich der Veränderungen der Sichtbarkeit der Kofinanziers durch die Zusammenarbeit sind sehr unterschiedlich und reichen von der Erhöhung der Sichtbarkeit bis zu einer Konkurrenzsituation um Sichtbarkeit.
- Im Rahmen von Kofinanzierungen kann es in Ausnahmen zu offenen Konflikten kommen, die durch konfliktbehaftete Beziehungen mit anderen Gebern oder Partnern entstehen.

Darstellung der Ergebnisse

Veränderungen durch Kofinanzierungen

Im Rahmen der Dokumentenanalyse der (Änderungs-) Angebote der Vorhaben konnten kaum Veränderungen durch die Kofinanzierungen hinsichtlich des Zusammenwirkens mit anderen Gebern abgeleitet werden, da hierzu nur in wenigen Fällen Ausführungen dokumentiert wurden (siehe methodische Einschränkungen in Kapitel 2.4.6). Zugleich zeigte sich laut der Interviewergebnisse, dass rund die Hälfte (53 Prozent, n = 54) der Interviewpartner/innen keine Veränderungen wahrnahmen, während etwas weniger Interviewpartner/innen (43 Prozent, n = 44) Veränderungen beschrieben (siehe Abbildung 8). Zunächst zeigte sich, dass, falls Veränderungen²⁴ eingetreten sind, Kofinanzierungen insbesondere genutzt wurden, um **Parallelstrukturen im Sektor abzubauen oder zu vermeiden** (55 Prozent, n =

24). Hierdurch leisteten diese kofinanzierten Vorhaben einen Beitrag zur Geberharmonisierung in den Partnerländern. Dies wurde von den Interviewpartner/innen vor allem damit begründet, dass die kofinanzierten Vorhaben eine aktivere Rolle in den Geberunden einnehmen. So ermöglichten Kofinanzierungen den Vorhaben, mit den zusätzlichen finanziellen Mitteln mehr/andere Aktivitäten umzusetzen und hierdurch zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen. Zum anderen wurde dies darauf zurückgeführt, dass in den kofinanzierten Vorhaben das Bewusstsein für die Bedeutung der Vermeidung von Duplikationen im Sektor steigt, da dies kontinuierlich in den Aushandlungen mit den Kofinanzierungs-Gebern thematisiert wird.

²³ Für die Auswertung wurde hier jeweils die Anzahl der Gesprächspartner/innen als Referenzwert herangezogen, die diese Frage beantwortet haben. Die Fragen zur Veränderungen in der Geberstruktur beantworteten 102 Gesprächspartner/innen, zu allgemeinen Vor- und Nachteilen der Zusammenarbeit 91 Gesprächspartnern/innen. Eine gezieltere Vertiefung zu den Auswirkungen auf die deutsche EZ/IZ vor Ort

wurde im Anschluss noch an AV und WZ-Referent/innen gerichtet und von 48 Personen beantwortet.

²⁴ Kongruent zu den vorherigen Analysen wurde bei der Spezifizierung von Veränderungen nur noch diejenige Gruppe zugrunde gelegt, die generell eine Veränderung angegeben hatte (n = 44).

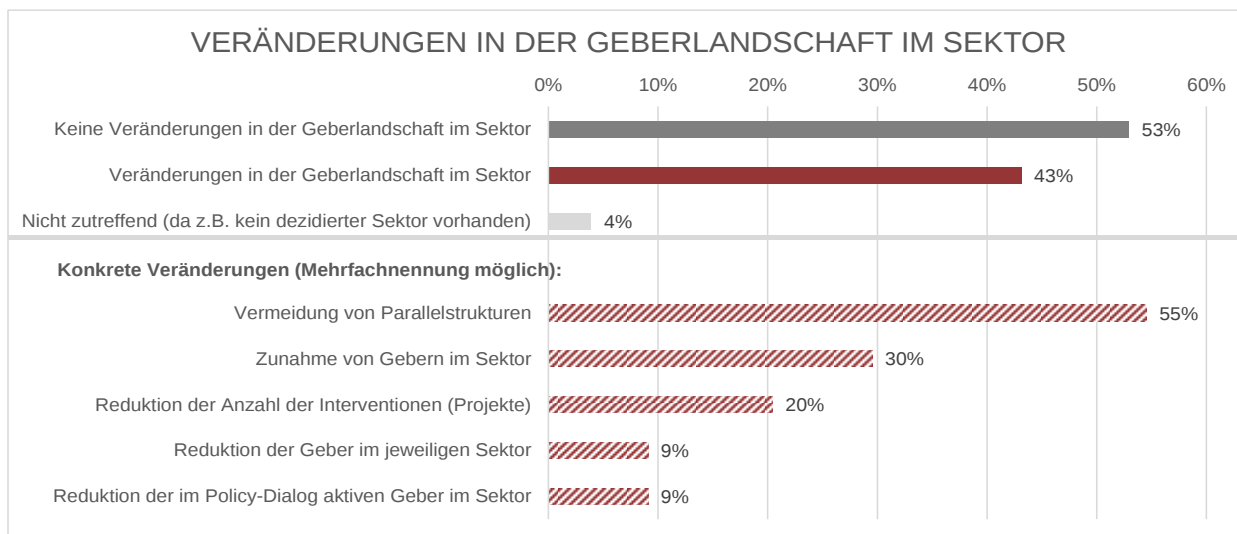


Abbildung 8: Darstellung der Veränderungen in der Geberlandschaft aus Sicht aller Gesprächspartner/innen. Globale Aussage über Veränderung basieren auf allen Interviewaussagen (n = 102), konkrete Veränderungen werden in Bezug zu denjenigen Gesprächen dargestellt, die eine Änderung berichteten (n = 54).

Zugleich wiesen Gesprächspartner/innen (30 Prozent, n = 13) bei sektoralen Veränderungen darauf hin, dass sich durch die Kofinanzierung die **Anzahl der Geber im Sektor eher erhöht** hat. Dies wurde damit begründet, dass andere Geber durch die kofinanzierten GIZ-Vorhaben auf neue Thematiken aufmerksam geworden sind oder die Vorhaben Ansätze pilotiert haben, die nun von neuen Gebern genutzt werden. Ein/e WZ-Referent/in fasste dies wie folgt zusammen: „Das Vorhaben war ein Flagship-Vorhaben. Die Tatsache, dass die probierten Ansätze funktionieren, hat andere Geber dazu verleitet, auch verstärkt in den Sektor einzusteigen.“ Zugleich wiesen die Gespräche darauf hin, dass durch die Kofinanzierungen Partner so gestärkt werden konnten, wodurch anderen Gebern Anknüpfungspunkte zur Beteiligung am Sektor ermöglicht wurden. Insgesamt wurde das Engagement neuer Akteure positiv bewertet, wenn die neuen Vorhaben komplementär zur GIZ aktiv waren. Nur in einem Fall wurde explizit darauf verwiesen, dass durch das Engagement eines neuen Gebers, der ebenfalls eine Finanzierung durch den gleichen Kofinanzier erhalten hat, eine Dopplung zu den Ansätzen des Vorhabens erfolgte.

Falls Veränderungen eingetreten sind, bestätigte rund jede/r Fünfte dieser Gesprächspartner/innen (21 Prozent, n = 9) eine **Reduktion der Interventionen** im Sektor. In den meisten Fällen handelte es sich dabei um einen Multigeberansatz, in dem mehrere Geber Mittel für das gleiche Vorhaben bereitstellten.

Hierdurch ging die Anzahl der Interventionen im Sektor zurück. Interessant sind die hinter einem Multigeberansatz liegenden Begründungen. Demnach argumentieren einige Gesprächspartner/innen ähnlich wie in dieser WZ-Referentenaussage: „Durch das Pooling über Kofinanzierungen wird eine Art Gegengewicht gegenüber großen Playern, wie den Entwicklungsbanken, USAID oder DFID geschaffen.“

Gleichzeitig zeigten die Interviews, dass es bei Veränderungen nur selten auch zu **einer Reduktion der im Policy-Dialog aktiven Geber oder der im Sektor aktiven Geber** (jeweils neun Prozent, n = 4) kam. Demnach engagierten sich Kofinanzierungs-Geber größtenteils weiterhin mit eigenen Projekten oder Programmen im Sektor oder nahmen zumindest weiterhin an den Abstimmungsrunden teil.

Die Wahrnehmung zu **keinen Veränderungen** im Schwerpunkt durch Kofinanzierungen wurde zumeist **durch die Kontextbedingungen im Partnerland begründet**. Ein detaillierter Blick auf die Daten ist hier aufschlussreich, da AV, Kofinanziers und Partner eher dazu neigten, keine Veränderungen wahrzunehmen, als WZ-Referent/innen. In einigen Gesprächen wurde darauf hingewiesen, dass es im Schwerpunkt der Vorhaben zwar gut funktionierende Geberkoordinationen gibt, an denen sich auch die betrachteten kofinanzierten Vorhaben beteiligen, allerdings wurde einzelnen, insbesondere kleinvolumigen Vorhaben hierdurch noch kein erkennbarer Einfluss auf komplexe Sektoren zugeschrieben. Demnach sind kleinvolumige Vorhaben „not a Game Changer“ (Zitat

Fazit

Nach Ansicht des Evaluierungsteams können Kofinanzierungen helfen, zum Abbau und zur Vermeidung von Parallelstrukturen beizutragen. Einhergehend mit den Prinzipien der Paris-Deklaration leisten diese kofinanzierten Vorhaben damit einen Beitrag zum Abbau der Fragmentierung der EZ, wodurch die Voraussetzungen für die Erhöhung der Wirksamkeit der EZ erhöht werden. Zugleich ist das Bild hinsichtlich des Abbaus der Geberfragmentierung aber auch differenzierter zu betrachten. Zum einen haben kofinanzierte Vorhaben mit geringem Finanzvolumen teils wenig Veränderungspotential in komplexen Sektoren mit vielen Gebern oder in kleinen Sektoren, wo sich kaum Synergien mit anderen Gebern erzielen lassen. Zum anderen weisen die Ergebnisse darauf hin, dass Kofinanzierungen wenig Einfluss auf die Reduktion der Zahl der Interventionen und Geber in einem Schwerpunkt zugesprochen wird.

Internationaler Geber), insbesondere im Vergleich zum Finanzvolumen der betrachteten Sektoren – „Für den Sektor ist das eine bescheidene Summe, für die GIZ viel Geld“ (Zitat AV). Zudem war der Einfluss von kofinanzierten Vorhaben begrenzt, wenn im Sektor keine funktionierende Geberkoordination vorhanden war, insbesondere da Gesprächspartner/innen vor allem Gebern mit hohem Finanzvolumen teils nur einen begrenzten Abstimmungswillen nachsagten. Schließlich zeigte sich, dass auch in kleinen Sektoren mit wenigen Gebern für kofinanzierte Vorhaben wenige Möglichkeiten vorhanden sind, durch die Zusammenarbeit mit anderen Gebern sektorale Veränderungen zu erzielen.

Vor- und Nachteile in der Zusammenarbeit im Rahmen von Kofinanzierungen

Die Themen Konvergenz und Koordination sind in vielfacher Hinsicht zentrale Dimensionen der Geberharmonisierung, da in der Entwicklungspolitik häufig kritisiert wird, dass eine Vielzahl an unkoordinierten Ansätzen, gegenseitigen Konkurrenzen und Blockaden zu Wirkungseinschränkungen führen kann.

Die Ergebnisse der Interviews verdeutlichten, dass Kofinanzierungen sowohl zu einer Zunahme von Konvergenz als auch von Koordination im jeweiligen Sektor beitragen. Entsprechend der geführten Interviews zeigte sich an verschiedenen Beispielen, dass durch die Kofinanzierungen eine Angleichung von

Ansätzen im Sektor stattgefunden hat (siehe Abbildung 9).

Die Interviews verdeutlichten, dass die Vergemeinschaftung des Ansatzes für entwicklungspolitische Herausforderungen im Sektor durch eine Kofinanzierung als einer der größten Vorteile von Kofinanzierungen wahrgenommen wird. Dies wurde in der Argumentation durch die AV und die WZ-Referent/innen damit begründet, dass ein gemeinsamer, homogener Auftritt aller Finanzierungs-Geber und der GIZ als Implementierungsorganisation eine gestärkte Verhandlungsbasis gegenüber anderen Gebern im Sektor bildet. Ein gemeinschaftliches Vorgehen wird genutzt, um das gemeinsame politische Agenda-Setting voranzutreiben und geteilte Ansätze im Sektor effektiver zu vertreten. Ebenfalls eine hohe Zustimmung (24 Prozent, n = 22) erhielt die Diskussion um eine **höhere Akzeptanz** für kofinanzierte Vorhaben **im Sektor**. Dies ließ sich vor allem darauf zurückführen, dass es ein erhöhtes Interesse weiterer Kofinanzierungs-Geber gibt, sich an kofinanzierten Vorhaben finanziell zu beteiligen. Als weitere Anhaltspunkte für eine verstärkte Angleichung von Ansätzen im Sektor wurde eine verstärkte **Arbeits-
teilung im Sektor** (13 Prozent, n = 12) genannt, die sich insbesondere im wechselseitigen Austausch zwischen den unterschiedlichen Implementierungsorganisationen desselben Kofinanzierungs-Gebers in einem Sektor manifestiert.

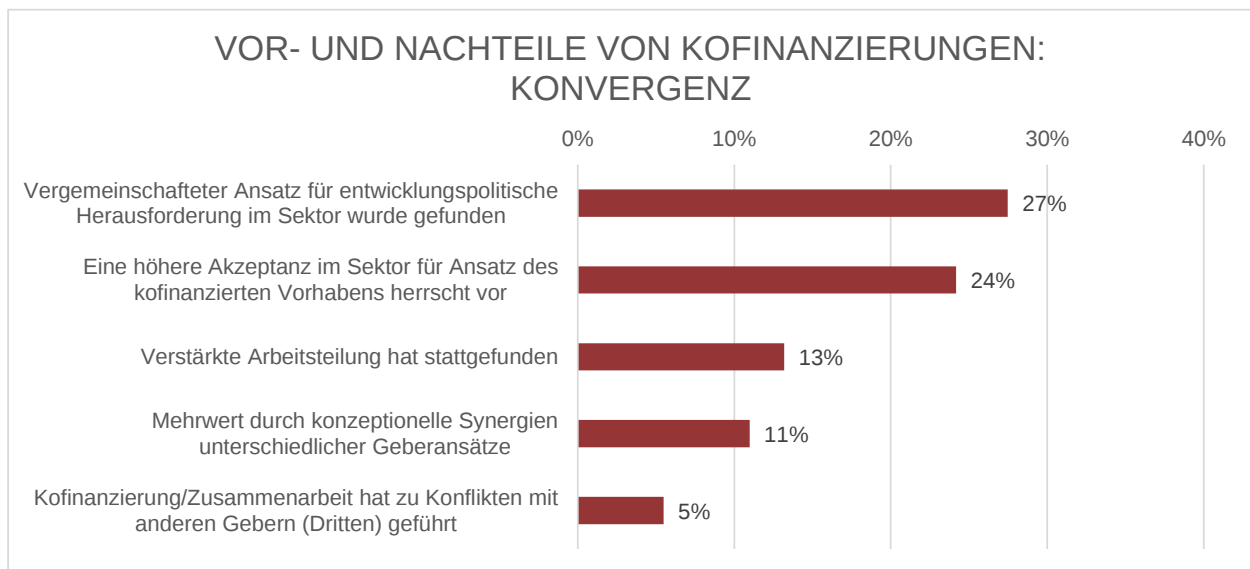


Abbildung 9: Ausgewählte Vor- und Nachteile der Zusammenarbeit durch Kofinanzierung zum Thema Konvergenz, alle Gesprächspartner/innen (n = 91).

Ebenfalls eine hohe Zustimmung (24 Prozent, n = 22) erhielt die Diskussion um eine **höhere Akzeptanz** für kofinanzierte Vorhaben **im Sektor**. Dies ließ sich vor allem darauf zurückführen, dass es ein erhöhtes Interesse weiterer Kofinanzierungs-Geber gibt, sich an kofinanzierten Vorhaben finanziell zu beteiligen. Als weitere Anhaltspunkte für eine verstärkte Angleichung von Ansätzen im Sektor wurde eine verstärkte **Arbeitsteilung im Sektor** (13 Prozent, n = 12) genannt, die sich insbesondere im wechselseitigen Austausch zwischen den unterschiedlichen Implementierungsorganisationen desselben Kofinanzierungs-Gebers in einem Sektor manifestiert. Zugleich wurde der Mehrwert von Kofinanzierungen zur Angleichung von Ansätzen in einigen Fällen (elf Prozent, n = 10) durch **konzeptionelle Synergien unterschiedlicher Geberansätze** beschrieben. Dies bezog sich teils auf Synergien zwischen dem Ansatz des Capacity Developments (der GIZ) und ergänzender finanzieller Mittel, die für gezielte Beschaffungen auf Partnerseite genutzt werden können.

Nur in Ausnahmen (fünf Prozent, n = 5) machten In-

terviewpartner/innen auf **Konflikte mit anderen Gebern** aufmerksam, die sich im Rahmen der Kofinanzierung ergeben haben und die folglich die Angleichung von Ansätzen herausforderten. Die Gründe hierfür bestanden zumeist darin, dass Kofinanzierungs-Geber andere thematische oder politische Schwerpunkte setzen wollten bzw. andere konzeptionelle und ideologische Vorstellungen in der Konzeption und Umsetzung verfolgten. Weiterhin zeigten die Interviews, dass Kofinanzierungen auf eine **erhöhte Koordination im Sektor** hinwirkten und dadurch einen Beitrag zur Geberharmonisierung leisten konnten (siehe Abbildung 10). Demnach ist die Koordination neben der Konvergenz eine der großen Vorteile einer Kofinanzierung. Dies wurde von manchen Gesprächspartner/innen damit begründet, dass so Komplexität aus der Koordinierungslandschaft genommen wird und Kofinanzierungen vor allem in schwachen Partnerkontexten eine besondere Rolle zukommt.

Hierbei wurde von der Hälfte der Gesprächspartner/innen (49 Prozent, n = 45) auf den Mehrwert einer Kofinanzierung durch **verbesserte Absprachen im Sektor** verwiesen.

Fazit

Nach Ansicht des Evaluierungsteams können Kofinanzierungen helfen, zum Abbau und zur Vermeidung von Parallelstrukturen beizutragen. Einhergehend mit den Prinzipien der Paris-Deklaration leisten diese kofinanzierten Vorhaben damit einen Beitrag zum Abbau der Fragmentierung der EZ, wodurch die Voraussetzungen für die Erhöhung der Wirksamkeit der EZ erhöht werden. Zugleich ist das Bild hinsichtlich des Abbaus der Geberfragmentierung aber auch differenzierter zu betrachten. Zum einen haben kofinanzierte Vorhaben mit geringem Finanzvolumen teils wenig Veränderungspotential in komplexen Sektoren mit vielen Gebern oder in kleinen Sektoren, wo sich kaum Synergien mit anderen Gebern erzielen lassen. Zum anderen weisen die Ergebnisse darauf hin, dass Kofinanzierungen wenig Einfluss auf die Reduktion der Zahl der Interventionen und Geber in einem Schwerpunkt zugesprochen wird.

Lernaspekte: Bildung eines Gegengewichts zu großen „Playern“

In einem Multi-Geber-Vorhaben wurde der Ansatz der Kofinanzierung genutzt, um sich gegenüber Partnern und Gebern zu positionieren. Dies spiegelt sich exemplarisch in dieser Begründung wider:

Zitat WZ-Referent/in: „Das ist mir persönlich ein Anliegen, das Gefühl, dass wir multilaterale Organisationen nicht so beobachten und kontrollieren, wie wir dies qua unserer Mitgliedschaft tun sollten. Kofinanzierungen sind auch eine Möglichkeit, diese Rechte stärker wahrzunehmen. [...] Es braucht ein Beharrungsvermögen gegenüber der wortstarken und personell gut ausgestatteten Weltbank“ und „Das Pooling über die Kofi ist dann auch eine Art Gegengewicht gegenüber großen Playern. [...] Kofi sind für kleine Geber sehr relevant, super interessant, um den Fuß in der Tür zu halten.“

Das Multi-Geber-Vorhaben wurde auch auf Geberseite als gemeinsam verantwortetes Projekt beschrieben und wahrgenommen.

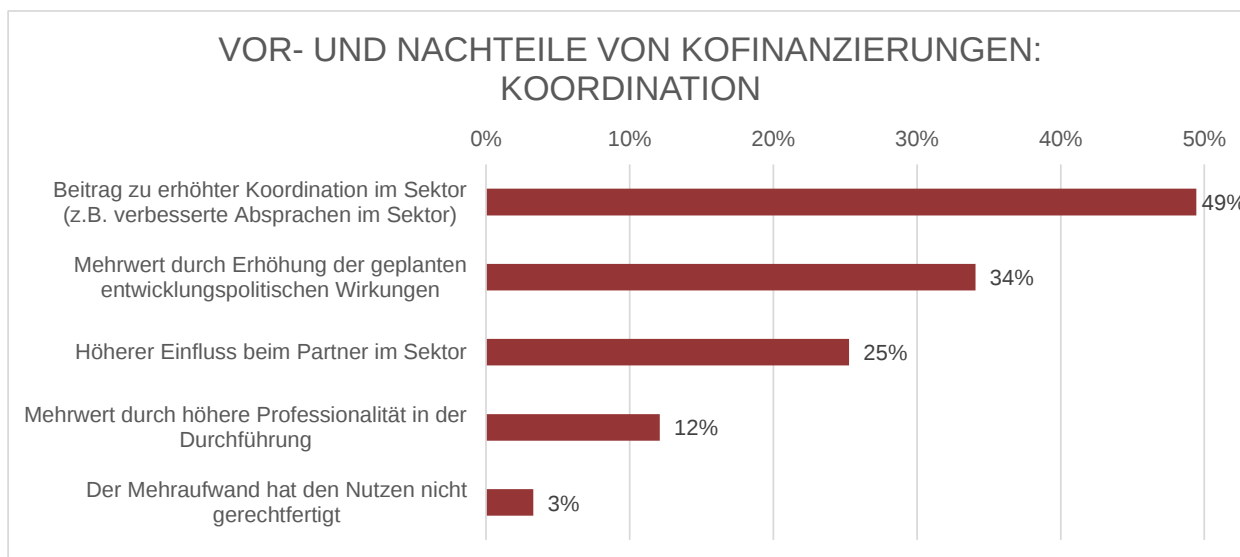


Abbildung 10: Ausgewählte Vor- und Nachteile der Zusammenarbeit durch Kofinanzierung zum Thema Koordination, alle Gesprächspartner/innen (n = 91).

Lernaspekte: Koordination als explizites Ziel des Vorhabens

Das Regionalvorhaben „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung für Beschäftigung in Afrika“²⁵, welches eine Kofinanzierung von DFID und KOICA erhält, entwickelt und implementiert öffentlich-private Partnerschaften in Afrika. Entlang ausgewählter Wertschöpfungsketten, insbesondere im Bereich der Beschäftigung in der Rohstoffwirtschaft, konnte das Vorhaben in verschiedenen Ländern maßgeblich zu verbesserten Absprachen beitragen. Der AV kontextualisierte die Rolle des Vorhabens in der Koordinierung insbesondere auch vor dem Hintergrund der Partnerbedarfe:

Zitat AV: „Der Partner erhoffen sich dadurch eine geringere Geberfragmentierung zu haben, da nun ein großvolumiges Vorhaben im Sektor präsent ist und für mehr Koordinierung sorgen kann. SOGA spielt in allen Ländern eine zentrale Rolle bei der Geberkoordinierung in gesamten Berufsbildungsbereichen. Es geht aber nicht um eine Reduktion der Interventionen, sondern vielmehr um mehr Koordinierung untereinander. SOGA beinhaltet die wichtigsten Geber, die in dem Bereich aktiv sind, auch das ist schon ein Fortschritt

Neben den verbesserten Absprachen im Sektor wurde Kofinanzierungen auch der Effekt eines **höheren Einflusses auf Partnerorganisationen** zugesprochen (25 Prozent, n = 23). Zugleich zeigte ein detaillierter Blick aber auch, dass vor allem internationale Geber und WZ-Referent/innen hier positiv ge-

stimmt waren, während AV und Partner dies vergleichsweise weniger thematisierten.²⁵ Hierbei spielte das höhere Finanzvolumen eine Rolle, wie ein AV reflektierte: „Je bedeutender ein Vorhaben im Sektor wird, umso leichter fällt es dann auch, Absprachen mit Partnern zu treffen und Einfluss zu nehmen, da man ein anderes Gewicht hat.“ Dies bestätigte

²⁵ Der Mittelwert von rund 26 Prozent setzte sich zusammen aus: internationale Geber (36 Prozent, n = 10), WZ-Referent/innen (33 Prozent, n = 3), AV (20 Prozent, n = 8), Partner (15 Prozent, n = 2).

sich auch in der Aussage eines Internationalen Gebers: „Insbesondere der Vorteil der political leverage power gegenüber dem [...] Ministerium ist nicht zu unterschätzen, sie ergibt sich aus dem Joint Approach der drei Geber.“ Zudem hatte auch das Standing der Kofinanzierungs-Geber, oftmals thematisiert bei der EU, einen positiven Einfluss auf Partnerdialoge. Zugleich konnten zwei weitere Aspekte als Vorteile der Kofinanzierung herausgestellt werden. Zunächst wurde auf einen Mehrwert durch **erhöhte entwicklungspolitische Wirkungen** hingewiesen (34 Prozent, n = 31). Allerdings waren die Begründungen hierfür allgemein gehalten, zumeist **Sichtbarkeit**

dahingehend, dass mit gesteigertem Mittelvolumen auch ein Mehr an Wirkungen einhergeht. Darüber hinaus verbanden weniger Gesprächspartner/innen (zwölf Prozent, n = 11) die Koordination auch mit einer **Professionalisierung in der Durchführung**. Entsprechende Beispiele bezogen sich darauf, dass Kofinanzierungen als Realitäts-Check genutzt werden konnten, indem zu ambitionierte Zielsetzungen angepasst, Prozesse kritisch reflektiert und im Monitoring entsprechend professionalisiert werden konnten. Hingegen wurde nur in Ausnahmen (drei Prozent, n = 3) kritisiert, dass der Mehraufwand der Koordination den Nutzen nicht rechtfertigt.

Fazit

Aus Sicht des Evaluierungsteams spielt der Ansatz der Konvergenz, insbesondere hinsichtlich der Vergemeinschaftung von Ansätzen, eine wichtige Rolle bei Kofinanzierungen. Diesbezüglich überwiegen die Vorteile gegenüber möglichen Nachteilen, da nur in Ausnahmen auf offene Konflikte als Herausforderung der Angleichung von Ansätzen aufmerksam gemacht wird. Die Evaluierung zeigt weiterhin, dass Kofinanzierungen insbesondere dazu genutzt werden, die Absprachen im Sektor zu verbessern. Die Koordinierung und damit einhergehende Harmonisierung mit anderen Gebern wird dabei stark in Wert gesetzt. Auch sollen Kofinanzierungen dazu dienen, den Einfluss auf Partner zu erhöhen und die entwicklungspolitische Wirksamkeit sicherzustellen.

Lernaspekte: Nutzung des politischen Kontexts im Partnerdialog

Insbesondere im Rahmen der EU-Nachbarschaftshilfe in Südosteuropa verwies eine Reihe von Gesprächspartner/innen auf den wesentlich höheren Einfluss auf Partner, bedingt durch eine EU-Kofinanzierung. In einem Rechtsvorhaben, welches zu rund 88 Prozent von der EU kofinanziert wurde, wurde auf den Mehrwert durch das Standing der EU im Sektor verwiesen. Die Sichtbarkeit des Vorhabens, welches stark mit der EU assoziiert wurde, und der damit einhergehende partnerschaftliche Austausch wurden stark mit den EU-Reformen und der Agenda der Nachbarschaftshilfe auf dem Westbalkan verbunden. Dies wurde auch in den Steuerungsrunden genutzt. Durch die Teilnahme von EU-Akteuren aus Brüssel, welche zugleich in die EU-Beitrittsverhandlungen und die Fortschrittsberichterstattung der EU-Beitrittskandidaten involviert waren, waren die Treffen von Partnerseite immer hochrangig besetzt. Der AV fasste dies zusammen durch: „Die Art der Begleitung des Prozesses durch die EU, immer hochrangig vertreten, erhöht das Commitment auf Partnerseite. [...] Hierdurch war die politische Aufmerksamkeit in den Partnerländern hoch.“

Die Interviews zeigten, dass der **Aspekt der Sichtbarkeit für Geber**, die ein GIZ-Vorhaben kofinanzieren, eine viel diskutierte Rolle spielt. Zugleich sind die Erfahrungen hier sehr unterschiedlich. Gefragt nach den Vor- und Nachteilen von Kofinanzierungen äußerten die Interviewpartner/innen **teils gegensätzliche Erfahrungen** bezüglich der Sichtbarkeit. In rund jedem fünften Gespräch (23 Prozent, n = 21)²⁶ wurde angemerkt, dass Kofinanziers durch die Zusammenarbeit einen Mehrwert durch höhere Sichtbarkeit im Sektor gewinnen konnten. Gleichzeitig wurde ebenfalls in rund jedem fünften Gespräch (20 Prozent, n = 18)²⁷ eine Konkurrenzsituation der Sichtbarkeit²⁸ zwischen Kofinanzier und GIZ diskutiert. In dieser Argumentation wurde der GIZ die Rolle als Implementierungsorganisation zugesprochen, während Kofinanziers ihren Beitrag in ihrem Verständnis als Finanziers von Vorhaben nicht ausreichend sichtbar gemacht fühlten.

Betrachtet man einerseits die **Gründe für eine höhere Sichtbarkeit der Kofinanzierungs-Geber** im Sektor, vermuteten Gesprächspartner/innen, dass zumeist die größten Geber eines Vorhabens zuerst wahrgenommen werden. Trifft dies auf den entsprechenden Kofinanzier zu, kann das GIZ-Vorhaben als Mittel zur Steigerung der Sichtbarkeit genutzt werden. Zugleich wurde argumentiert, dass Kofinanzierungs-Geber auch andersrum von der Sichtbarkeit der GIZ-Vorhaben im Sektor profitieren.

Andererseits fiel bei der Betrachtung der Argumentationen hinsichtlich einer **Konkurrenzsituation der Sichtbarkeit** zwischen Kofinanzier und GIZ auf, dass sich entsprechende Diskussionen oftmals auf EU-kofinanzierte Vorhaben beziehen. Demnach wurde dies in den Gesprächen überdurchschnittlich häufig von Gesprächspartner/innen aus dem Umfeld einer EU-Kofinanzierung²⁹ als Herausforderung eingebracht. Von diesen argumentierten auf der einen Seite einige AV und WZ-Referent/innen, dass mit einer EU-Kofinanzierung erhebliche Anforderungen an die GIZ in Form von Visibility Guidelines herangetragen werden, welche die Darstellungen bei Veranstaltungen,

Publikationen und Projektaktivitäten betreffen. Diesen Sichtbarkeitsanspruch der EU spitzte ein/e WZ-Referent/in wie folgt zu:

Zitat WZ-Referent/in: „Die EU hat ein ganz starkes Bewusstsein dafür, wir sind der Größte, wir kommen an Nummer eins. Das war bei [...] an allen Ecken und Enden merkbar. Wenn dann an einem Treffen mehrere Botschafter sprechen, möchte die EU zuerst sprechen. Am Anfang musste die GIZ sich hier zu rechtfinden, um die EU zufriedenzustellen. [...] Es gibt also bei Kofi, insbesondere mit der EU, immer Auseinandersetzungen um die Sichtbarkeit. Dann muss sich Deutschland eingestehen, dass wir auch mal nur die Nummer zwei oder drei, nur der Juniorpartner, sind. [...] Man muss die Trade Offs in der Sichtbarkeit eingestehen.“

Die Perspektiven aus Sicht der Kofinanziers fasste folgende Aussage passend zusammen:

Zitate internationale Geber: „One has to see this from an EU perspective [...]. We are cofinancing together with the BMZ, not with the GIZ. The GIZ is just the implementing organization. This has an impact on the visibility. [...] This has often been a matter of concern for us.“

„The EU is accountable for its European taxpayers, we need to reach the European audience.“

Neben den gerade dargestellten Perspektiven zu Vor- und Nachteilen, die sich aus der Zusammenarbeit bezüglich der Sichtbarkeit der Kofinanziers ergeben, wurden die AV und WZ-Referent/-innen um ihre Einschätzung nach der **Veränderung der Sichtbarkeit für die deutsche EZ/IZ** gebeten. Mehr als zwei Drittel von ihnen (71 Prozent, n = 34) beschrieben hierbei, dass sich die Kofinanzierung auf die Sichtbarkeit der deutschen EZ/IZ positiv ausgewirkt und sich demnach die Sichtbarkeit erhöht hat.

Die Rolle der deutschen EZ/IZ im Sektor

Neben den bereits diskutierten Veränderungen der Rolle der deutschen EZ/IZ spielten bei Kofinanzierungen weitere Veränderungen der Wahrnehmung auf

²⁶ Der Mittelwert von rund 23 Prozent für die erhöhte Sichtbarkeit im Sektor für den Kofinanzier setzte sich zusammen aus: WZ-Referent/in (44 Prozent, n = 4), AV (24 Prozent, n = 10), internationale Geber (18 Prozent, n = 5), Partner (15 Prozent, n = 2).

²⁷ Der Mittelwert von rund 20 Prozent für die Konkurrenzsituation hinsichtlich der Sichtbarkeit zwischen Kofinanzier und GIZ setzte sich zusammen aus: WZ-Referent/in (44 Prozent, n = 4), internationale Geber (25 Prozent, n = 7), AV (15 Prozent,

n = 6), Partner (acht Prozent, n = 1).

²⁸ Die Diskussionen der Gesprächspartner/innen wurden auf diese Weise im Online-Fragebogen subsummiert.

²⁹ Die diesbezüglichen Antworten von EU-Akteuren machten 61 Prozent (n = 11) der entsprechenden Antworten aus, von bilateralen Gebern 28 Prozent (n = 5) und von Akteuren einer Mischform mehrerer Geberkategorien elf Prozent (n = 2).

den deutschen Ansatz eine Rolle.

Bezüglich der Rolle der deutschen EZ/IZ wurde von den Gesprächspartner/innen teils (17 Prozent, n = 15) eine stärkere **Verbreitung des deutschen Ansatzes** für die Umsetzung thematisiert. Zum einen wurde dies auf die Umsetzung innerhalb der Vorhaben bezogen, wie sich in dieser Aussage zeigt: „Die GIZ ist eine deutsche Organisation. Dadurch gibt es immer auch den deutschen „Footprint“ der Themen, auch bei vielen anderen Kofi-Gebern.“ (Zitat WZ-Referent/in) Zum anderen wurde dies auch mit der Verbreitung der Umsetzungsansätze in anderen Vorhaben in Verbindung gebracht, so hier sichtbar: „The GIZ has been working in a collaborative and influential way with other donors, the World Bank, the Dutch. [...] And the World Bank has based its concept and design on the knowledge developed under this project.“ (Zitat internationaler Geber) Eine **Verbesserung der bilateralen Beziehungen** wurde hingegen eher punktuell (neun Prozent, n = 8) angesprochen. In einem Good-Practice-Beispiel diesbezüglich wurde durch die Kofinanzierung eine Plattform des Politikdialogs angestoßen, in dem sich inzwischen unabhängig vom Vorhaben Botschafter/innen und Premierminister/innen regelmäßig zum Austausch treffen. Zur Entstehungsgeschichte erläutert die/der WZ-Referent/in:

Zitat WZ-Referent/in: „Wir haben versucht, den Weg zu gehen, dass wir unsere politischen Partner mit einbinden, Zivilgesellschaft, Regierung etc. Wir haben versucht, hier im Verbund aufzutreten. Dabei ging es darum, als ein Team gesehen zu werden, das eine Aufgabe oder ein Problem anpackt. Hier haben die Botschafter, die Repräsentanten von EU,

Schweden, der Schweiz, Deutschlands und Rumäniens, einen gemeinsamen Termin wahrgenommen mit der Regierung von [...]. Ziel war es, gemeinsame Erwartungen abzustimmen. Die Regierung hat dies besonders stark wahrgenommen und war in der Pflicht, andere Zusagen zu machen.“

Viele der weiteren Themen in Bezug auf die Veränderung der Wahrnehmung auf den deutschen Ansatz, wie die Sichtbarkeit, wurden bereits in den vorangegangenen Kapiteln diskutiert. Darüber hinaus diskutierten die AV und WZ-Referent/innen in der Breite eine mögliche **steuernde Rolle** der deutschen EZ/IZ in der Geberkoordinierung. Vor allem in Gesprächen zu großvolumigen Kofinanzierungen wurde darauf verwiesen, dass die Positionierung von GIZ-Vorhaben als sogenannte Lead-Vorhaben im Sektor gestärkt wurde, so nachfolgend reflektiert:

Zitate AV: „Deutschland wurde von der EU als Lead-Geber in der Koordinierung bestimmt. Das Vorhaben ist hier somit im Lead.“ / „Die EU ist der mit Abstand

größte Finanzierer im Sektor. Das GIZ-Vorhaben war damit automatisch im Lead im Policy-Dialog und setzt die Themen im Agenda-Setting. Andere Geber und Partner kamen aktiv auf die GIZ zu, alle haben großes Interesse, sich vorzustellen.“

Laut der befragten Akteure der deutschen EZ/IZ zeigen sich neben diesen Aspekten noch Veränderungen der **Wahrnehmung der Stärken der deutschen EZ/IZ** (35 Prozent, n = 17) und der **Platzierung von deutschen Themen** im Sektor (31 Prozent, n = 15). Diesbezüglich konnten laut der AV und WZ-Referent/innen sowohl vorhandene Themen, die zumeist

Fazit

Aus evaluatorischer Sicht werden die Veränderungen der Sichtbarkeit der Kofinanziers durch die Zusammenarbeit teils gegensätzlich wahrgenommen. Genauso viele Aussagen der Wahrnehmung einer Erhöhung der Sichtbarkeit der Kofinanziers wie Aussagen um Konkurrenzdiskussionen zur Sichtbarkeit zwischen Kofinanzier und GIZ belegen diese Einschätzung. Gleichzeitig zeigt die Evaluierung auch, dass durch die Kofinanzierung oftmals positive Einflüsse auf die Erhöhung der Sichtbarkeit der deutschen EZ/IZ wahrgenommen werden.

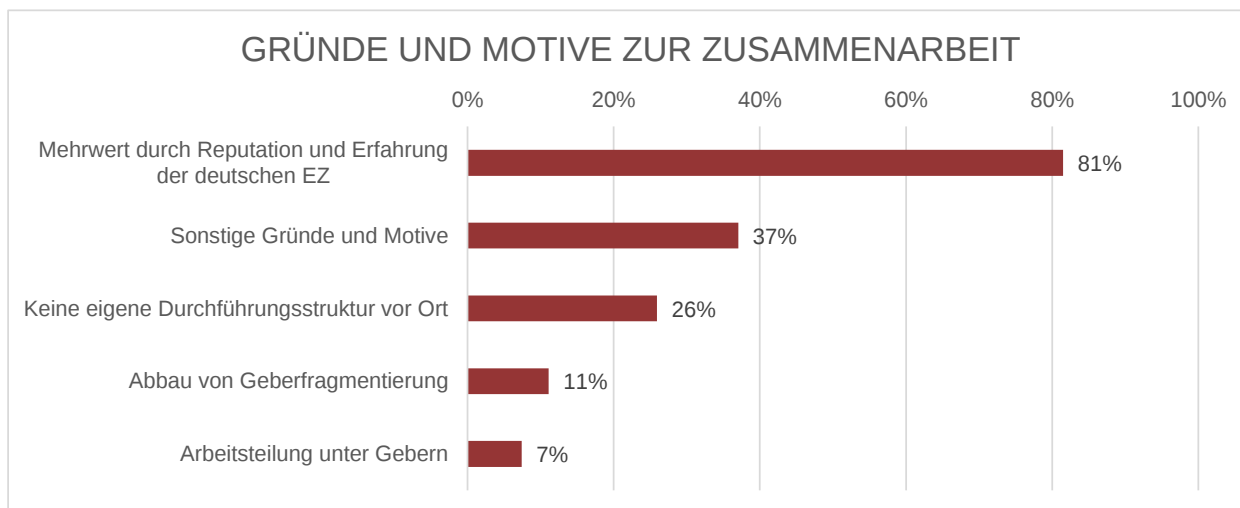


Abbildung 11: Darstellung der genannten Gründe/Motive zur Zusammenarbeit mit der GIZ aus Sicht der internationalen Geber (n = 27).

in Pilotierungen getestet wurden, in Wert gesetzt werden, als auch neue Themen gemeinsam angestoßen und die Möglichkeit zur Positionierung in neuen Themenfeldern genutzt werden.

Abschließend zu den Diskussionen zum Abbau der Geberfragmentierung befassten sich die Interviews mit den Kofinanziers mit der Frage, was die Gründe und Motive für die Zusammenarbeit mit der GIZ waren und warum die GIZ **als Durchführungsorganisation ausgewählt wurde** (siehe Abbildung 11).³⁰

Vier von fünf Gebern (81 Prozent, n = 22) betonten den Mehrwert durch die **Reputation und Erfahrung** der deutschen EZ/IZ. Es wurden vor allem die technische bzw. fachliche Expertise der GIZ im Sektor sowie die Regionalerfahrung im Partnerland hervorgehoben. Zumeist wurde dieses Wissen mit der GIZ als

Organisation, in Einzelfällen auch mit einzelnen AV der GIZ verbunden. Auch wurde oftmals darauf verwiesen, dass Kofinanzierungs-Geber und GIZ die gleichen Ansätze verfolgen und sich auf die gleichen Referenzrahmen beziehen, sodass die Expertise der GIZ für die Geber entsprechend leicht nutzbar gemacht werden konnte. Der zweithäufigste Grund für die Zusammenarbeit bezog sich auf die GIZ-Durchführungsstrukturen vor Ort, insbesondere dann, wenn Geber vor Ort keine eigenen Strukturen hatten und so auf die institutionalisierte Zusammenarbeit der GIZ mit Partnern aufbauen konnten. Schließlich verwiesen EU-Akteure oftmals darauf, dass die EU bei der Umsetzung ihrer Programme auch eingeschränkt ist und **entweder Implementierungsorganisationen aus EU-Staaten** oder internationalen Organisationen kofinanziert.³¹

³⁰ Hier wurde entsprechend der Fragestellung die Anzahl der interviewten internationalen Geber zugrunde gelegt, 27 davon beantworteten diese Frage.

³¹ Dieser letzte Aspekt wurde in Abbildung 11 unter der Kategorie „Sonstige Gründe und Motive“ gefasst.

Fazit

Aus Sicht des Evaluierungsteams haben kofinanzierte Vorhaben das Potential, die Wahrnehmung der GIZ und der deutschen EZ/IZ im Sektor zu ändern. Dies bezieht sich insbesondere auf eine gesteigerte Sichtbarkeit der deutschen EZ/IZ im Sektor, in einigen Fällen auch explizit darauf, dass die deutsche EZ/IZ durch die Kofinanzierung eine steuernde Rolle in der Geberkoordination einnehmen kann. Auch die Verbreitung deutscher Ansätze, Themen und Stärken kann hierbei eine Rolle spielen. Inwieweit sich diese Wahrnehmungen jedoch spezifisch auf die kofinanzierten Vorhaben oder aber auf die GIZ allgemein beziehen, kann nicht genau differenziert werden. Schließlich zeigen die Ergebnisse der Evaluierung, dass die GIZ als Implementierungsorganisation häufig wegen ihrer fachlichen und regionalen Expertise und Erfahrung ausgewählt wird.

3.7 Ergebnisse zu Transaktionskosten

Durch einen abgestimmten und koordinierten Ansatz bei der Durchführung von kofinanzierten Vorhaben kann nicht nur die Geberharmonisierung gestärkt werden, wie im letzten Kapitel dargestellt, sondern auch die Transaktionskosten können gesenkt werden.

Zur Beantwortung der Fragen, welche Transaktionskosten in der Außenstruktur für das Vorhaben im Zusammenhang mit der Kofinanzierung entstehen und wo im Gegenzug Transaktionskosten eingespart werden konnten, wurde zunächst zwischen internen und kooperativen Transaktionskosten unterschieden. Als interne Transaktionskosten wurden Aufwände gefasst, die innerhalb des Vorhabens / der GIZ aufgrund von Abstimmungen mit unternehmensinternen Einheiten entstanden sind, und die durch interne Bestimmungen der GIZ notwendig wurden. Als kooperative Transaktionskosten wurden die Aufwände bezeichnet, die durch die Interaktion mit an der Kofinanzierung beteiligten Akteuren entstehen (z. B. Abstimmungsmechanismen mit Partnern und Gebern, erhöhte Kommunikation, doppelte Berichtslegung). Kofinanziers und nationale Partner wurden entsprechend in den Interviews nur um eine Einschätzung zu den kooperativen Transaktionskosten, die vor Ort im Rahmen der Umsetzung entstehen, gebeten.

Darstellung der Ergebnisse

Transaktionskosten für Vorhaben

Bezüglich der Beschreibung von Transaktionskosten wurden AV darum gebeten, den notwendigen Aufwand im Vergleich zu ausschließlich BMZ-finanzierten Vorhaben einzuschätzen. Diese Quantifizierung fiel der großen Mehrheit der Gesprächspartner/innen schwer, da sie zumeist keinen Vergleich eines ähnlich großvolumigen BMZ-Vorhabens hatten. Entsprechende Aussagen basieren daher auf niedrigen Fallzahlen, sodass die Aussagekraft limitiert ist. Zudem variierten die quantitativen Einschätzungen zum Mehraufwand auch innerhalb der Kostenfelder stark, was als Hinweis dafür gewertet werden kann, dass interne Mehraufwände sehr vorhabensspezifisch sind und stark vom Kontext und den Besonderheiten des Vorhabens abhängen. Mehr Aussagen konnten bei der Aufforderung gewonnen werden, die Aspekte der Kostentreiber mittels eines Rankings für die drei größten Aufwände zu benennen, um darüber eine Einschätzung zu den größten Kostentreibern zu erhalten. Auch Aussagen zur zeitlichen Veränderung von Transaktionskosten über die letzten Jahre konnten nur sehr vereinzelt gewonnen werden. Dies hängt damit zusammen, dass die AV keine allgemeingültigen Aussagen über Transaktionskosten bei Kofinanzierungen machen konnten und selten

Kernaussagen auf einen Blick

- Für Vorhaben fallen in der Umsetzung von Kofinanzierung höhere kooperative Transaktionskosten an als interne Transaktionskosten.
- Interne Transaktionskosten entstehen insbesondere bei der Akquise, Planung und Anbahnung von Kofinanzierungen. Hier besteht großer Unterstützungsbedarf der Außenstrukturen durch die Zentrale der GIZ.
- Das aufwändige Finanzmanagement stellt für Vorhaben sowohl aufgrund der internen Voraussetzungen der GIZ, im Sinne von unzureichenden technischen Standards zur finanziellen Administration von Kofinanzierungen, als auch aufgrund der komplexen Anforderungen der Kofinanziers den größten Kostentreiber bei Kofinanzierungen dar.
- Die Aufwände im Finanzmanagement von Vorhaben sind bei EU-kofinanzierten Vorhaben höher als bei bilateralen Gebern, da detaillierte und kleinteilige Abrechnungen erwartet werden.
- Die Berichtslegung, bedingt durch doppelte Berichtslegung, fehlende Standardisierung und Synchronisierung, verursacht oftmals ebenfalls Mehraufwände in den Vorhaben.
- Insbesondere die EU, aber auch DEZA und DFID, werden als abstimmungsintensive Kofinanzierungs-Geber wahrgenommen, was sich zum Teil im Mikromanagement sowie umfangreichen Anforderungen an die Berichtslegung widerspiegelt.
- Aus Sicht der Kofinanziers stellt das Finanzmanagement keinen besonderen Kostentreiber dar. Vielmehr stellen aufwändige Abstimmungen mit der GIZ, insbesondere hinsichtlich Monitoring und Berichtslegung, für Kofinanziers Transaktionskosten bei der Durchführung von Kofinanzierungen mit der GIZ dar.
- Nationale Partner erfahren durch Kofinanzierungen sowohl Mehraufwände als auch Einsparungen in Aufwänden, z. B. durch eine vereinfachte Koordination der Geber. Teils beschreiben sie erhöhte Aufwände auch positiv, wenn diese erhöhten Wirkungen zur Folge haben.

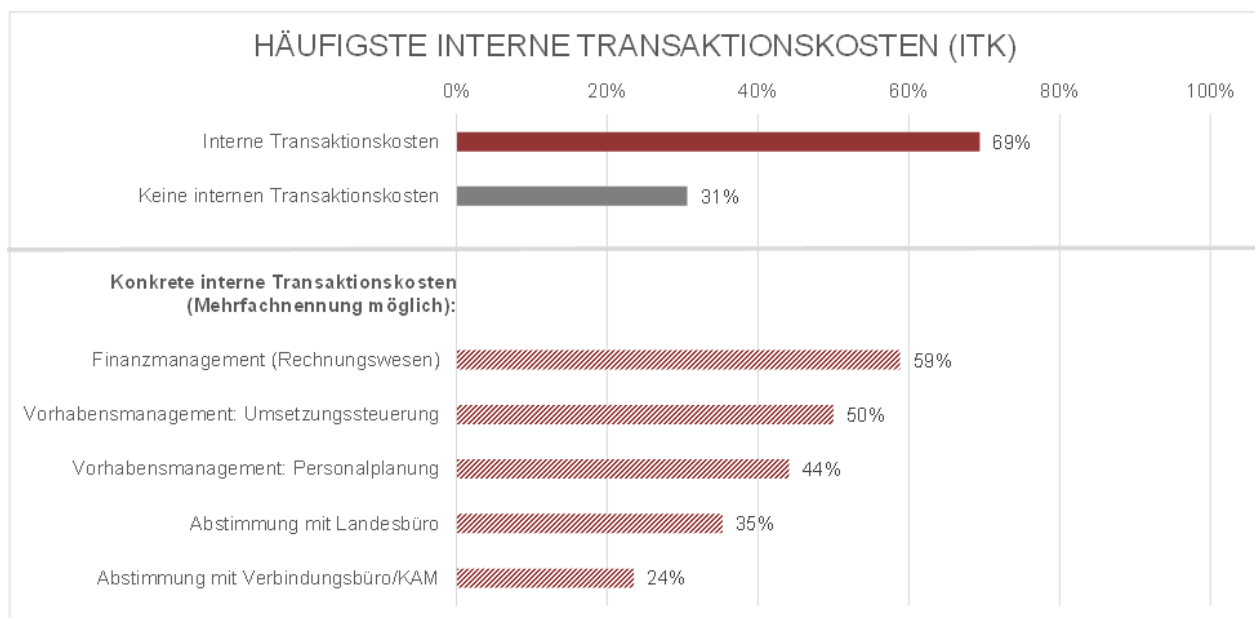


Abbildung 12: Darstellung der am häufigsten genannten internen Transaktionskosten aus Sicht der AV. Globale Aussage über das Auftreten von transaktionskosten basieren auf allen AV-Interviews (n = 49), konkrete Veränderungen werden in Bezug zu denjenigen Vorhaben dar.

Vergleichsmöglichkeiten zu kofinanzierten Vorhaben mit dem gleichen Kofinanzier in einem ähnlichen Vorhabenskontext vorlagen. Innerhalb des Vorhabens konnte jedoch eingeschätzt werden, inwiefern Kostentreiber, die zu Beginn des Vorhabens bestanden, über den Verlauf der Umsetzung reduziert werden konnten. Dies war mehrheitlich der Fall, da Lerneffekte sowohl beim Vorhaben als auch beim Kofinanzier eintraten und anfängliche, zum Teil aufwändige Abstimmungsprozesse zu routinierten Vorgängen bei der gemeinsamen Durchführung wurden.

Im Anschluss an das Thema Transaktionskosten wurde den AV die Gelegenheit gegeben, Bedarfe zu äußern, die sie zur optimalen Durchführung von Kofinanzierungen als Unterstützung der Zentrale wahrnehmen. Hierbei wurden verschiedene Themen genannt, die Transaktionskosten verursachen, sodass im folgenden Abschnitt an passenden Stellen die formulierten Unterstützungsbedarfe erwähnt werden.

Interne Transaktionskosten

Von allen befragten AV (n = 49) empfand knapp ein Drittel (31 Prozent, n = 15) interne Aufwände nicht als umfangreicher als bei BMZ-finanzierten Vorhaben. Diese AV argumentierten, dass mit einem erhöhten Mittelvolumen immer auch höhere interne Transaktionskosten einhergehen, die bei Kofinanzierungen nicht anders als bei BMZ-finanzierten Vorhaben wahrgenommen werden. Interne Mehraufwände wurden hierbei also nicht Kofinanzierungen zugeschrieben, sondern dem allgemeinen Mittelaufwuchs.

In der Durchführung wurden aus Sicht dieser AV nicht viel mehr Abstimmungsschleifen notwendig als bei einem großen BMZ-Vorhaben, für die **Akquise phase** wurden hingegen sehr hohe interne Transaktionskosten angeführt.³² Diese wurde als „sehr aufwändig und mühselig“ betrachtet, da zahlreiche Akteure involviert waren. Insbesondere die Verhandlungen und Vertragsabschlüsse wurden als enormer Aufwand wahrgenommen, da zahlreiche Koordinierungsschritte vom Vorhaben, zumeist dem AV, geleistet werden mussten und die AGE-Strukturen dabei bislang als noch bedingt unterstützend wahrgenommen wurden.

³² Da die Akquisephase ausdrücklich nicht im Fokus der USE stand, wurden hierzu keine weiteren Detailerhebungen gemacht.

³³ Während sich die Wahrnehmung von Transaktionskosten im Allgemeinen jeweils auf die Grundgesamtheit der jeweiligen Gesprächspartner/innen bezog, die diese

In zwei Drittel der Vorhaben (69 Prozent, n = 34) konnten auch für die **Durchführungsphase interne Transaktionskosten bei der Durchführung von Kofinanzierung** festgestellt werden. Es ergab sich ein hoher Aufwand in der Kommunikation mit verschiedenen Stellen in der GIZ, was dadurch erschwert wurde, dass Ansprechpartner/innen in Abteilungen in den letzten Jahren häufig wechselten und sich das insbesondere hinsichtlich des Finanzmanagements bemerkbar machte.

Das Finanzmanagement (Rechnungswesen) wurde von 59 Prozent (n = 20) der Vorhaben, die Mehraufwände im Vergleich zu klassischen bilateralen BMZ-Vorhaben wahrnahmen,³³ als **größter Kostentreiber** genannt. Als zentraler Grund hierfür wurde angegeben, dass das zur Verfügung stehende Finanzsystem den Anforderungen von kofinanzierten Vorhaben nicht gerecht wird, da hier komplexere Abrechnungsmechanismen zum Tragen kommen (vgl. hierzu auch kooperative Transaktionskosten). Die Vorhaben mussten entsprechend ein deutlich komplexeres Finanzsystem managen und konnten dabei nicht auf standardisierte Verfahren zurückgreifen. So mussten beispielsweise in Cost Control händisch Ausgaben dokumentiert werden, wodurch für AV und Finanzfachkraft ein hoher Aufwand entstand. In großvolumigen Vorhaben wurde die Einstellung einer/eines kompetenten Finanzmanager/in im Vorhaben als zentral angesehen, der/die auch die Abstimmung mit dem Finanzbereich der Zentrale übernehmen kann. Gleichzeitig wurde die Suche nach adäquatem Personal für das komplexe Finanzmanagement als aufwändig beschrieben, da bislang noch wenige Erfahrungen mit den Anforderungen von Kofinanziers vorhanden sind.

Neben dem Finanzmanagement (Rechnungswesen) wurden die Aspekte **Umsetzungssteuerung** von 50 Prozent (n = 17, davon sieben Mal unter den Top-3-Nennungen) sowie Personalplanung von 44 Prozent (n = 15, davon acht Mal unter den Top-3-Nennungen) der AV als interne Transaktionskosten genannt. Hinsichtlich der Umsetzungssteuerung wurden Abstimmungsmechanismen auf allen Ebenen genannt, die für alle Akteure im Vorhaben neu waren und zu

Frage beantworteten konnten (AV: n = 49, IG: n = 29, NP: n = 13), referierten nachfolgende Anteile zu den Details der angefallenen Transaktionskosten jeweils nur auf die Gruppe, die angab, dass Transaktionskosten angefallen waren (interne Transaktionskosten: AV: n = 34; kooperative Transaktionskosten: AV: n = 47, IG: n = 15, NP: n = 5).

Mehraufwand führten. So kamen administrative Vorgänge in Vorhaben mit größerem Volumen hinzu, die bei kleineren Vorhaben über das Landesbüro abgewickelt werden, wie z. B. Reisekostenabrechnungen, Verträge und Beschaffungswesen. Das Vorhabensmanagement wurde administrativ aufwändiger wahrgenommen als bei BMZ-finanzierten Vorhaben, da weniger Flexibilität bei der Umsetzungssteuerung bestand, was sich jedoch insbesondere durch Anforderungen der Kofinanziers ergab (siehe hierzu auch kooperative Transaktionskosten).

Zitat AV: „Es gab einen erheblichen Mehraufwand im Vorhabensmanagement, welches in allen Bereichen eingebunden war. Die Herausforderung war dabei nicht das inhaltlich neue Themenfeld, sondern es waren die Abstimmungsmechanismen auf allen Ebenen, die für alle Akteure neu waren.“ In einigen Vorhaben stellte die Personalplanung ebenfalls einen Aspekt von internen Transaktionskosten dar. Aufgrund des starken Mittelaufwuchses wurde in diesen Fällen ein Mehraufwand wahrgenommen, da in kurzer Zeit viel neues Personal eingestellt werden musste, um dem Arbeitsumfang gerecht zu werden, und hierbei das internationale Recruiting noch nicht ausreichend vom Personalbereich unterstützt wurde. Auch die Neuaus- Auch die **Abstimmung mit dem Verbindungsbüro / KAM** kam in acht Vorhaben (davon jedoch nur zwei Mal unter Top-3-Nennungen) im Sinne von internen

richtung des Personals auf Anforderungen der Kofinanziers führte aus Sicht der AV teils zu einem Mehraufwand. Neben den genannten Aspekten Beratung zu Finanzmanagement, Umsetzungssteuerung und Personalplanung wurden, wenn auch mit deutlich geringerer Häufigkeit, in den Interviews weitere interne Transaktionskosten genannt. In zwölf Vorhaben (davon acht unter den Top-3-Nennungen) waren **Abstimmungen mit dem Landesbüro** ein Kostentreiber, da hier Finanz- und Verwaltungsverfahren vereinbart werden und die Zustimmung zu Ausgaben eingeholt werden muss. Dies führt zu zeitlichen Verzögerungen und wird dem Vorhaben als Zeitaufschriebe (ZAS) berechnet. Hohe Zeitaufschriebe machen sich auch für regionale Vorhaben deutlich bemerkbar, die über die jeweiligen Landesbüros z. B. lokale Verträge abwickeln müssen.

Zitat AV: „Es findet eine enge Abstimmung mit dem Landesbüro statt, z. B. zu Verträgen. Hier wurden teils Referenzrahmen auch für andere Vorhaben geschaffen – das war zeitintensiv. Zudem bringt sich das Landesbüro in Diskussionen mit DEZA ein, wenn Aspekte unternehmenspolitisch von GIZ-Seite nicht mitgetragen werden können. Insgesamt sind die ZAS an das Landesbüro hoch.“

Transaktionskosten zum Tragen. Die qualitativen Ausführungen dazu verdeutlichen aber, dass es sich

Unterstützungsbedarfe: Prozessoptimierung im Auftragsmanagement

Für einen reibungsloseren Ablauf von Kofinanzierungen vor allem im Auftragsmanagement wünschen sich AV mehr Standardisierung innerhalb der GIZ, wie z. B. gemeinsam mit den Kofinanziers erarbeitete Standardformate für Angebote, Wirkungslogiken, Berichte, Finanzsysteme. Darüber hinaus besteht der Bedarf, Zuständigkeiten im Prozess der Akquise und der Durchführung klarer zu gestalten, sodass deutlich ist, wer (ob AV, Landesdirektor/in, Ländermanager/in Inland, WZ-Referent/in, Länderreferent/in, Key Account Manager/in (KAM)) bei welchen Fragen Entscheidungen trifft und welche Hierarchieebenen einbezogen werden müssen. In diesem Zusammenhang besteht auch der Wunsch, strategisch in der Unternehmenspolitik zu klären, wie gewünscht Kofinanzierungen generell sind, welcher Aufwand dafür betrieben werden soll und was bestimmte Leitlinien in Abstimmung mit dem BMZ sein können, um den Vorhaben bei der Akquise unnötige Arbeit zu sparen.

hierbei in der Regel um Aufwände handelt, die während der Akquisephase anfallen, um die Vertragsgestaltung abzustimmen, und weniger während der Vorhabensumsetzung. Die Unterstützung durch die KAM wurde zudem von einigen AV als wertvoll und hilfreich eingestuft und nicht als Mehraufwand bezeichnet. Als weitere interne Transaktionskosten wurden jeweils in vier Vorhaben die Aspekte **Abstimmung mit WZ-Referent/in / BMZ** sowie Abstimmung mit der **Stabsstelle Recht der GIZ** genannt. Aufgrund der geringen Anzahl sind diese jedoch als Kostentreiber für interne Transaktionskosten zu vernachlässigen.

Insgesamt wurden die internen Transaktionskosten von den AV überwiegend vorhergesehen und sind größtenteils nicht unerwartet aufgetreten. In Bezug auf die Abstimmung mit dem Landesbüro gab es hierbei die größten unvorhergesehenen Aufwände. Im Gegenzug zu Kostentreibern wurden AV auch nach möglichen Einsparungen hinsichtlich einzelner Aspekte bei der Durchführung der Kofinanzierung gefragt. Hierzu gab es lediglich Einzelnennungen, die Einsparungen bei der Personalplanung und der Umsetzungssteuerung gesehen haben, aber keine systematischen Ergebnisse.

Einige AV berichteten ebenfalls davon, dass ihre Vorhaben eine Art „Piloten“ in der Zusammenarbeit mit neuen Gebern darstellten. Dadurch seien viele Transaktionskosten angefallen, da sie, genauso wie die KAM, auf wenige Erfahrungswerte zurückgreifen konnten und dadurch wenig Unterstützung bereitgestellt werden konnte. Im Gegenzug verwiesen diese AV aber darauf, dass sie ihre neu aufgebaute Expertise anschließend an andere Vorhaben weitergeben konnten. Die Weitergabe von Wissen und Erfahrungen stellt für viele AV einen relevanten Unterstützungsbedarf dar.

Bei der Betrachtung des Auftretens interner Transaktionskosten **unter dem Gesichtspunkt des jeweiligen Kofinanziers** zeigte sich, dass in Vorhaben mit EU-Kofinanzierung durchschnittlich etwas häufiger angegeben wird, dass es durch Kofinanzierungen zu internen Mehraufwänden kam (siehe Abbildung 13). Bei einer differenzierten Betrachtung der **Kofinanzierungsanteile am Gesamtvolumen**³⁴ zeigte sich weiterhin, dass insbesondere solche Vorhaben, in denen der Drittmittelanteil mehr als drei Viertel des Mittelvolumens der Vorhaben ausmachte, von internen Transaktionskosten betroffen waren (86 Prozent, n = 6) (siehe Abbildung 14).

Unterstützungsbedarfe: Wissensmanagement und Koordinierung

Ein gutes Wissensmanagement, das die Lernerfahrungen aus kofinanzierten Vorhaben sammelt und zur Anwendung aufbereitet, stellt einen zentralen Bedarf der befragten AV dar. Hierbei sollte das Wissen zu einem Kofinanzierungs-Geber systematischer aufbereitet werden, um nicht immer wieder das Gefühl zu haben „alles von Neuem und von vorne zu machen“, sondern auf Lernerfahrungen zurückgreifen zu können. Das Wissen erfahrener Kollegen sollte entsprechend in Wert gesetzt werden und der Austausch und die Vernetzung zwischen AV zu Kofinanzierungen, z. B. sollte speziell in Regionalvorhaben gefördert werden. Als Idee wurde angeführt, Arbeitsgruppen zu bilden, die aus KAM und erfahrenen AV bestehen, um Lessons Learned im Wissensmanagement aufzubereiten, damit Kofinanzierungen zukünftig effektiver akquiriert und gestaltet werden können.

³⁴ Die kleine Fallzahl dieser Gruppe (n = 7) muss als ein limitierender Faktor bei der

Interpretation der Ergebnisse betrachtet werden.

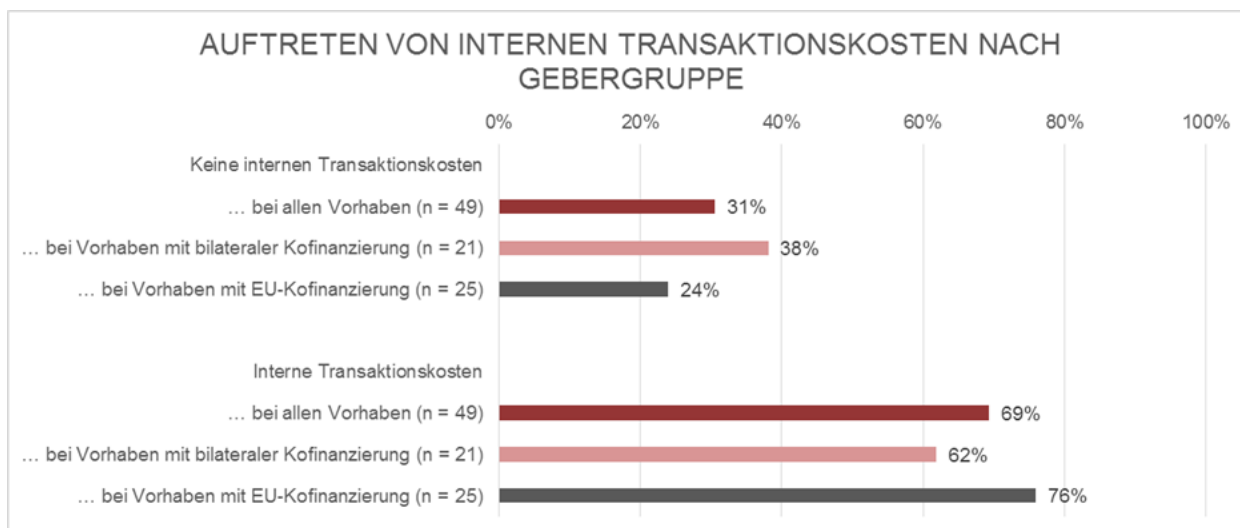


Abbildung 13: Auftreten von internen Transaktionskosten basierend auf Aussagen der AV, getrennt aufgeführt nach Drittmittelgebergruppe.

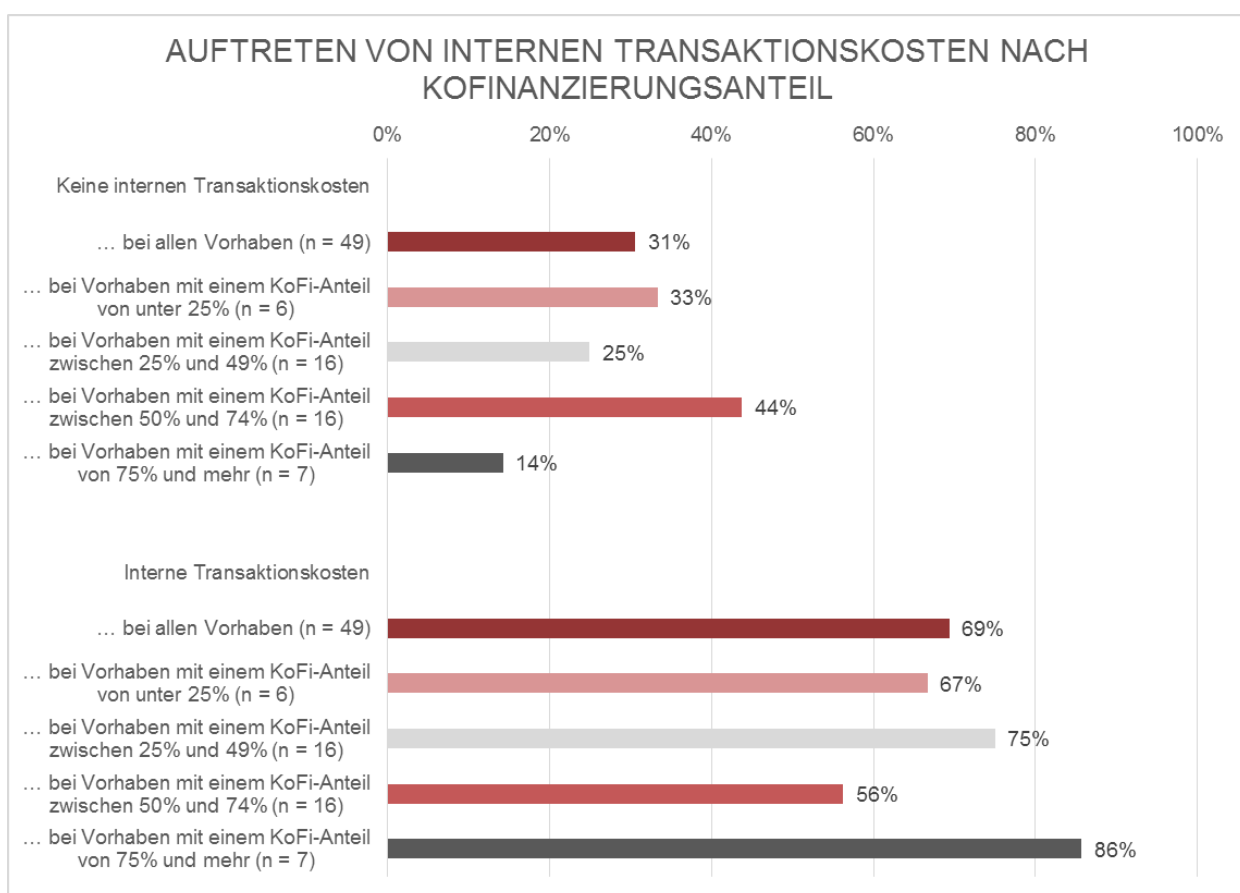


Abbildung 14: Auftreten von internen Transaktionskosten basierend auf Aussagen der AV, getrennt aufgeführt nach Anteil der Kofinanzierung(en) am Gesamtvolumen des Vorhabens.

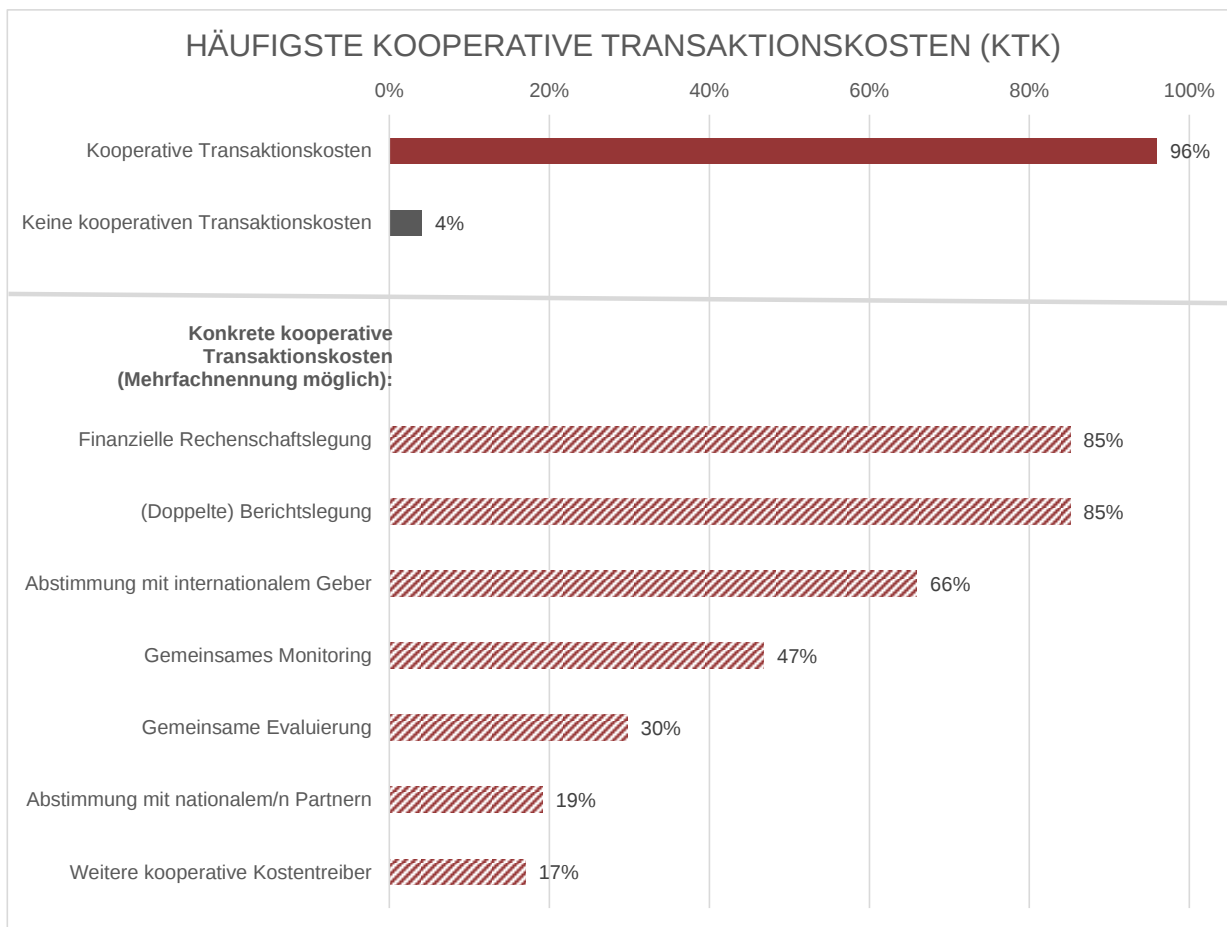


Abbildung 15: Darstellung der am häufigsten genannten kooperativen Transaktionskosten aus Sicht der AV (n = 49). Globale Aussage über das Auftreten von Transaktionskosten basieren auf allen AV-Interviews (n = 49), konkrete Veränderungen werden in Bezug zu denjenigen Vorhaben dargestellt, bei denen Transaktionskosten auftraten.

Kooperative Transaktionskosten

Während ein Drittel der Vorhaben keine internen Transaktionskosten durch die Kofinanzierung feststellten, zeichnete sich hinsichtlich der kooperativen Transaktionskosten von Vorhaben ein anderes Bild: 96 Prozent (n = 47) aller interviewten AV gaben an, kooperative Transaktionskosten durch die Kofinanzierung wahrgenommen zu haben. Die zwei AV, die keine kooperativen Transaktionskosten sahen, leiteten Vorhaben, die gemeinsam mit dem Kofinanzier neu geplant wurden. Zentrale Kostentreiber waren in jeweils 85 Prozent der Vorhaben (n = 40)

mit kooperativen Transaktionskosten die **finanzielle Rechenschaftslegung** sowie die **erhöhte Berichtslegung**. Die Mehraufwände der Berichtslegung wurden dabei häufig vorhergesehen, während die zusätzlichen Aufwände der finanziellen Rechenschaftslegung für die AV teilweise überraschend hoch ausfielen. Während diese Mehraufwände von insgesamt 24 Vorhaben, die dies unter

den Top-3-Aufwänden sahen, 17 Mal auf Platz 1 und vier Mal auf Platz 2 genannt wurden, befand sich der Aspekt Berichtslegung zwar insgesamt 26 Mal unter den Top-3-Aufwänden, jedoch davon nur sieben Mal auf Platz 1 und 14 Mal auf Platz 2.

Die angegebenen Gründe für die intensive **finanzielle Rechenschaftslegung** waren vielfältig, ließen sich aber auf zwei Hauptursachen zurückführen. Zum einen waren die Aufwände aufgrund der Anforderungen der Kofinanziers hinsichtlich detaillierter Kostenaufstellungen, gesonderter Abrechnungen und einer Zuordnung von Aktivitäten und Kosten hoch und dementsprechend die Abstimmungen mit den Kofinanziers aufwändig. Zum anderen erfüllten die von der GIZ verwendeten IT-Systeme nicht ausreichend die Voraussetzungen zur Erfüllung der Anforderungen. Darüber hinaus stellten die ZAS sowie die Verwaltungsgemeinkosten (VGK) die Vorhaben vor Herausforderungen, da diese Kosten oftmals nicht vollständig von den Kofinanziers übernommen werden. Ein AV fasste dies wie folgt zusammen:

Zitat AV: „Es hat einige Zeit gedauert, sich in das EU-Finanzmanagement und das Monitoring der EU-Finanzien einzuarbeiten. Es war herausfordernd, dass die EU ZAS nicht anerkennt. Das EU-Monitoring der Finanzen ist sehr kleinteilig, sodass man sehr oft nachvollziehen muss, ob man Budgetlinien nicht überzieht. Es gibt kleinteiligste Vorgaben der EU, teils sogar dahingehend, welcher Schriftzug wie auf welchen Dokumenten erscheint, damit die entsprechenden Ausgaben abgerechnet werden können.“

Insgesamt wurde deutlich, dass die Kofinanziers im Vergleich zum BMZ deutlich mehr finanzielle Rechenschaftslegung verlangten und dadurch die Buchhaltung und die Durchführung von Audits zu höherem Aufwand führten, ebenso wie die Finanzberichtslegung, die gesondert anfiel. Hierbei wurde bei EU-kofinanzierten Vorhaben das Finanzmanagement deutlich häufiger als Mehraufwand (92 Prozent, n = 23) als bei bilateralen Gebern (75 Prozent, n = 15) aufgeführt. Dies erläuterte ein AV wie folgt:

Zitat AV: „Das Finanzmanagement im normalen BMZ-Abrechnungsmuster ist leicht und kann in der GIZ jeder. Das Finanzmanagement bei der EU hinge-

gen ist wesentlich komplizierter und detaillierter, so dass wir mehr Personal einstellen mussten. Das Buchhaltungspersonal musste eine doppelte Buchführung machen, sich in das EU-System einarbeiten, das wesentlich komplexere Abrechnungssystem der EU managen.“

Die anspruchsvolle finanzielle Berichterstattung bringt eine hohe Komplexität mit sich, in die sich Vorhaben im Detail einarbeiten müssen, sodass es hier zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand kommt, der häufig nicht in die Finanzplanung miteinbezogen war. Die Vorhaben mussten parallel zwei separate Systeme bedienen, die unterschiedlichen Anforderungen zu entsprechen hatten. Hierbei stellt das SAP-System der GIZ häufig kein adäquates Finanzmonitoring-System dar, sodass Cost Control verwendet werden muss. Die zentralen Unterstützungsbedarfe finden sich in den folgenden Ausführungen wieder. Neben dem erhöhten Aufwand bei der finanziellen Rechenschaftslegung stellte die umfangreiche Berichtslegung einen ebenso hohen Kostentreiber dar. Als zentrale Gründe lassen sich spezifischere Anforderungen der Kofinanziers nennen, was in den meisten Fällen zu einer doppelten Berichtslegung führte. Eine höhere Komplexität wurde insbesondere

Unterstützungsbedarfe: Finanzmanagement

Die Hälfte der befragten AV gibt an, dass sie Unterstützungsbedarfe zu kaufmännisch-rechtlichen Fragen hat. Dabei stehen Aspekte des Finanzmanagements im Zentrum. Allgemein wird gewünscht, mehr Unterstützung zu bekommen und Expertise zu finanziellen und rechtlichen Themen zu erhalten, sowie das Bewusstsein und die Anerkennung in der Zentrale vorzufinden, die der Komplexität und Relevanz der Thematik angemessen ist. Viele AV haben das Gefühl, mit den Herausforderungen auf sich allein gestellt zu sein und wünschen sich Ansprechpartner/innen für Dos und Don'ts sowie Hilfestellungen, wie beispielsweise vorformulierte Textbausteine, die verwendet werden können, um dem Kofinanzier die VGK der GIZ zu erläutern, oder eine Erklärung des Mischkalkulationsverfahrens in anderen Währungen, um bei Diskussionen mit dem Kofinanzier auf bereits gemachte Erfahrungen aufbauen zu können.

Hinsichtlich der technischen Hilfsmittel zur Abrechnung formulieren AV einen Anpassungsbedarf des SAP-Systems, um künftig keine händischen Bearbeitungen mehr leisten zu müssen, den komplexen Anforderungen gerecht zu werden und eine höhere Professionalisierung und niedrigere Fehlerquote zu erreichen. Innerhalb der GIZ sollten Standards gesetzt werden, die das Finanzmanagement bei jedem Kofinanzier klar definieren. Zusätzlich sollten Schulungen für nationales Personal angeboten werden, um qualifiziertes Personal für die Finanzbuchhaltung vorzufinden.

hinsichtlich der Berichterstattung an die EU festgestellt, da sehr kleinteilige und genau definierte Anforderungen an die Berichte gestellt wurden, die sich stark auf die Ebene der Aktivitäten bezogen. Einige Kofinanziers (z. B. BMGF) knüpften die Auszahlung von Tranchen an regelmäßige Berichterstattungen, sodass hier kürzere Berichtszeiträume als beim BMZ zugrunde gelegt waren. Als weiterer Verursacher von Mehraufwänden wurde identifiziert, dass der Zeitpunkt der Berichterstattung oftmals nicht für alle Geber synchronisiert werden konnte. Somit fielen Berichtslegungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten an. Laut einem AV bedeutete dies:

Zitat AV: „Es gibt momentan unterschiedliche Berichtsformate der verschiedenen Kofinanziers. Unabhängig von bestehenden Verfahren zur Akquirierung und Durchführung einer Kofinanzierung kann gemeinsam mit den anderen klassischen Kofinanzierern daran gearbeitet werden, wie diese vereinheitlicht werden könnten. Dies würde die Prozesse ungemein vereinfachen.“

Gelang eine Synchronisierung, reduzierten sich für die Vorhaben die Aufwände in der Berichtslegung. Zum Teil wurden auch mit dem BMZ oder dem Kofinanzier Vereinbarungen zu gemeinsamen Berichtsformaten getroffen, die den zeitlichen Aufwand begrenzten. In den meisten Fällen blieben jedoch zumindest die Übersetzungsaufwände aufgrund der

sprachlichen Unterschiede der Berichterstattung bestehen. Neben dem Finanzmanagement und der doppelten Berichtslegung stellte für 66 Prozent der Vorhaben (n = 31) mit Transaktionskosten die **zusätzliche Abstimmung mit dem Kofinanzier** einen erhöhten Aufwand dar, der 18 Mal unter den Top-3-Aufwänden (acht Mal Platz 1, sieben Mal Platz 2, drei Mal Platz 3) aufgezählt und dabei überwiegend vorhergesehen wurde. Gleichzeitig bestand bei vielen AV Verständnis für diesen Kostentreiber und der Aufwand wurde als angemessen erachtet. Es zeigten sich jedoch Unterschiede zwischen den Gebern. Während insbesondere DGIS, aber auch weitestgehend DFAT, als unkomplizierte Kofinanziers mit geringen Ansprüchen wahrgenommen wurden, bedeutete die Zusammenarbeit mit der EU, DEZA und DFID in der Mehrheit der Fälle einen hohen zeitlichen Aufwand. Dieser ergab sich durch die im Vergleich zum BMZ höheren Anforderungen an aktuelle Informationen, ein Interesse an technischen Details und Ad-hoc-Anfragen. Zentral schien hierbei, so früh wie möglich Erwartungshaltungen zu klären und Abstimmungsprozesse zu etablieren. Dies war insbesondere auch hilfreich bei der Organisation der Steering Committee Meetings, die zu Beginn einen hohen Aufwand bedeuten konnten, welcher sich jedoch tendenziell reduzierte, sobald Prozesse eingespielt waren und die Erwartungen aller beteiligten Geber und Partner klar waren. Damit ist auch zu erklären, dass die Abstimmung mit den Kofinanziers als Kostentreiber

Lernaspekte: Transaktionskosten aus Sicht der WZ-Referent/innen

Für die interviewten WZ-Referent/innen fallen zum Teil im Sinne von „erhöhten Betreuungskosten“ ebenfalls Transaktionskosten bei der Durchführung der Kofinanzierungen an, da sich die Botschaft für die Abstimmung unter den Kofinanziers zuständig sieht. Indem gemeinsame Planungszyklen ausgehandelt werden und die Botschaft sich eng mit den Kofinanziers abstimmt, könnten auch Transaktionskosten für die GIZ gespart werden, bei der ein hoher Aufwand, z. B. durch eine doppelte Berichtspflicht, anfällt. Auch gegenüber dem nationalen Partner halten WZ-Referent/innen eine enge Abstimmung mit den Kofinanziers für wichtig, da diese nicht Aufgabe der GIZ sei, die als Durchführungsorganisation nicht die politische Steuerung innehaben sollte. Dies sei auch insofern relevant, als dass darüber vermieden werden kann, dass der Handlungsspielraum des BMZ durch Priorisierungen anderer Geber eingeschränkt wird. Dies gehe aber selbstverständlich mit einem erheblich höheren Aufwand des BMZ einher, der in den meisten Fällen jedoch durch den Mehrwert der Kofinanzierungen gerechtfertigt sei.

im Verhältnis deutlich häufiger (72 vs. 62 Prozent, n = 18 vs. 8) wahrgenommen wurde, wenn die Kofinanzierung im Verlauf der Vorhaben hinzukam. Die AV des BMGF-kofinanzierten Vorhabens zur Wertschöpfungskette der Cashewnuss berichtete hierzu Folgendes:

Zitat AV: „In der ersten Phase gab es sehr hohe Transaktionskosten, um gleichzeitig alle Interessen zu bedienen: Das BMZ als öffentlicher Geber und die BMGF als private Stiftung hatten sehr unterschiedliche Anforderungen hinsichtlich Angebot, Finanzwesen, Personal, Bericht. Es gab sehr viele Anpassungsprozesse, die natürlich erstmal aufwändig sind, da wir zwei getrennte Systeme hatten, die parallel geführt werden. Die Annäherung erfolgte dann stetig, sodass in der 2. Phase ein fast deckungsgleiches System etabliert wurde. Aber manches ist auch nicht gut zu vereinbaren: Z. B. tut sich die Gates Foundation weiterhin schwer, Indikatoren zu akzeptieren, die zu weich, zu qualitativ formuliert sind, aber beim BMZ

ist das so die Verfahrensweise. Für die 2. Phase konnte dennoch das Angebot umgeschrieben werden, was einen hohen Effizienzgewinn bedeutete. Auch das Berichtswesen wurde in der 2. Phase stark abgespeckt und synchronisiert. Die Gates Foundation war hier sehr flexibel.“

Knapp die Hälfte der Vorhaben (47 Prozent, n = 22) hielt das **Monitoring** für aufwändig, da die Kofinanziers auf höhere Informations- und Detailtiefen als das BMZ wertlegten und das Monitoring bestimmter Aspekte, wie z. B. Armut bei DEZA oder Inklusion und Risiken bei DFAT, zusätzlich gewünscht wurde. Bei EU-kofinanzierten Vorhaben wurde das Monitoring etwas häufiger, die gemeinsame Evaluierung jedoch deutlich häufiger als Aufwandstreiber als bei bilateralen Vorhaben genannt. Insgesamt fielen im Rahmen der gemeinsamen Evaluierungen (30 Prozent, n = 14) sowie der Abstimmungen mit dem nationalen Partner (19 Prozent, n = 9) eher weniger kooperative Transaktionskosten für Vorhaben an.

Fazit

Aus Sicht des Evaluierungsteams wird deutlich, dass bei kofinanzierten Vorhaben deutliche Transaktionskosten in der Interaktion mit Kofinanziers anfallen, die insbesondere in Bezug auf das Finanzmanagement durch fehlende Flexibilität und Unterstützungsstrukturen verstärkt werden. Im Gegenzug können keine nennenswerten Einsparungen von kooperativen Transaktionskosten festgestellt werden. Transaktionskosten können vermieden werden, indem frühzeitig Absprachen getätigt und Vereinbarungen mit den Kofinanziers getroffen werden. Hierfür erweist sich die Unterstützung des BMZ / der WZ-Referent/innen als wertvoll. Als besonders abstimmungsinintensiv wird eine Zusammenarbeit mit der EU aufgrund strenger formaler Anforderungen wahrgenommen. DGIS und DFAT können im Rahmen der Evaluierung als überwiegend unkomplizierte Kofinanziers identifiziert werden.

Transaktionskosten für internationale Geber

Die Kofinanziers wurden um eine Einschätzung zum **Aufwand der kofinanzierten Projekte** gebeten. Es

sollte verglichen werden, ob der Aufwand der Projektsteuerung als vergleichbar, geringer oder höher als bei anderen Projekten mit der GIZ oder anderen Durchführungsorganisationen wahrgenommen wurde. Von allen befragten Vertreter/innen der Kofinanzierungs-Geber (n = 29)³⁵ stellte die Hälfte bei

³⁵ Fünf der 34 Gesprächspartner/innen internationaler Geberorganisationen konnten

zu Transaktionskosten keine Aussage machen.

sich **keine erhöhten Transaktionskosten** (38 Prozent, n = 11) oder sogar eine Verringerung der Transaktionskosten im Sinne von Zeitersparnissen (zehn Prozent, n = 3) fest. Die Transaktionskosten im Rahmen der kofinanzierten Vorhaben wurden von dieser Gruppe als vergleichbar mit anderen Projekten wahrgenommen. Ein Teil der Ansprechpartner/innen gab an, dass Mehraufwände eher der komplexen Natur der Projekte geschuldet sind. Jene Kofinanziers, die Einsparungen feststellten, begründeten die Einsparungen durch die geringeren

Koordinierungsaufwände der GIZ im Vergleich zu anderen Durchführungsorganisationen. Zudem hoben einige Gesprächspartner/innen positiv hervor, dass die Zusammenarbeit mit der GIZ besonders zielführend, sinnvoll und problemfrei war, wie das folgende Zitat eines Kofinanziers verdeutlicht: „The cooperation with the GIZ is among the most productive and enjoyable cooperations.“

Etwa die Hälfte der Kofinanziers (52 Prozent, n = 15) nahm in den kofinanzierten Vorhaben **erhöhte Transaktionskosten** im Vergleich zu anderen Projekterfahrungen wahr. Der Hauptgrund dafür wurde in den Unterschieden der administrativen Prozeduren und Systeme mit der GIZ gesehen. Dies spiegelte sich auch in der nachfolgenden Analyse einzelner Aufwandstreiber wider. Die Analyse der Aufwandstreiber für Transaktionskosten unter den Kofinanziers zeigte, dass die **Abstimmung mit der GIZ** die häufigste Ursache für erhöhte Aufwände war (genannt von 87 Prozent bzw. n = 13 der Kofinanziers, die Mehraufwände im Vergleich zu anderen Projekten empfanden). Zentrale Gründe für erhöhte Aufwände waren hierbei vor allem aufwändige und häufigere Absprachen, insbesondere in der Entstehungsphase des Vorhabens. Als Ursachen für die hohen Abstimmungsaufwände wurden Diskussionen zu Zielsetzungen und Indikatoren, der Wunsch nach stärkerer Einbindung seitens der Kofinanziers und nach mehr Sichtbarkeit der Kofinanziers genannt. Zudem bezeichneten einige Kofinanziers die hohen Verwaltungs- bzw. Overheadkosten der GIZ als problematisch, was zu intensiveren Abstimmungs- und

Klärungsaufwänden hinsichtlich der Zahlungsmodalitäten führte. Dies spiegelte sich in dem folgendem Zitat eines Kofinanziers wider: „If we had implemented the project by ourselves, we would not have had so much overhead. The overhead system in GIZ is complicated and not transparent.“

Neben der Abstimmung mit der GIZ nannten die Kofinanziers auch das **gemeinsame Monitoring** (53 Prozent, n = 8) und **gemeinsame Evaluierungen** (40 Prozent, n = 6) als Kostentreiber. Zentraler Grund für die erhöhten Aufwände für die Kofinanziers war die vergleichsweise geringe Informationstiefe der Berichterstattung seitens der GIZ. Konkret wurde hier bemängelt, dass die Monitoring- und Berichtssysteme der GIZ nicht als ausreichend empfunden wurden, um Aktivitäten mit Wirkungen zu verknüpfen, Wirkungen im Detail zu verstehen und informierte Projektsteuerungsentscheidungen zu treffen. Dies spitzte ein Kofinanzier wie folgt zu: „You get the reports, you read them and you don't know anything.“

Insgesamt muss diese Aussage jedoch differenziert betrachtet werden, insofern als rund die Hälfte der Kofinanziers mit erhöhten Monitoringaufwänden berichteten, dass sich die Qualität der Berichtslegung nach ersten Review-Schleifen und Abstimmungsrounds kontinuierlich verbessert habe. Aufwände im Zusammenhang mit der Berichtslegung wurden in den Gesprächen mit Kofinanziers häufig bereits unter Monitoring adressiert, sodass hier lediglich zwei Kofinanziers (zwölf Prozent) Mehraufwände angaben.

Im **Finanzmanagement** stellten ca. ein Drittel (33 Prozent, n = 5) der Kofinanziers höhere Aufwände im Vergleich zu eigenen Projekten fest. Die Kofinanziers erklärten jedoch, dass diese Aufwände eher gering ausfielen und aufgrund der Kofinanzierungsstruktur der Vorhaben verständlich seien. Auch die Abstimmung mit nationalen Partnern stellte keinen Mehraufwand für Kofinanziers dar. Einige der Kofinanziers hoben positiv hervor, dass die GIZ eine aktive Rolle in der Abstimmung mit nationalen Partnern einnimmt.

Fazit

Aus Sicht des Evaluierungsteams können für Kofinanziers gleichermaßen Einsparungen und erhöhte Transaktionskosten im Rahmen der Umsetzung eines Projektes mit der GIZ auftreten. Während die Ansprüche der Kofinanziers aus Vorhabenssicht komplex und aufwändig erscheinen, stellen Bereiche wie Monitoring, Steuerung und gemeinsame Evaluierung aus Sicht der Geberorganisationen einen erhöhten Abstimmungsbedarf mit der GIZ dar, um ihre Anforderungen deutlich zu machen. Das Finanzmanagement fällt jedoch überraschenderweise nicht als deutlicher Kostentreiber darunter.

Transaktionskosten für nationale Partner

Die Frage nach Transaktionskosten der nationalen Partner wurde anhand eines Vergleichs mit den Projekten anderer Geber oder anderen GIZ-Vorhaben beantwortet. Dabei wurden die nationalen Partner gebeten abzuschätzen, ob eher Mehraufwände oder Ersparnisse im Vergleich zu anderen Projekten auftreten. **Die Aussagekraft ist hier aufgrund der geringen Fallzahl** von 13 Gesprächspartner/innen, die diese Frage beantworten konnten, **limitiert**.³⁶ Insgesamt fiel es den nationalen Partnern schwer, Vergleiche mit anderen Projekten mit anderen Zielsetzungen und Umsetzungsmodalitäten zu ziehen. Zugleich konnten sie oftmals nur die Transaktionskosten in ihrem direkten Arbeitsbereich einschätzen und keine allgemeinen Aussagen für andere Durchführungsorganisationen der Partnerstruktur formulieren.

Knapp die Hälfte der nationalen Partner (46 Prozent, n = 6) nahm **keine Veränderung in den Transaktionskosten** im Vergleich zu anderen Projekten war, während zwei nationale Partner **Einsparungen** beschrieben. Nationale Partner vermerkten positiv, dass die Abstimmung mit der GIZ zwar teilweise intensiver als mit anderen Durchführungsorganisationen war, aber gleichzeitig gut koordiniert erfolgte. In den zwei Fällen mit Einsparungen konnte die Koordination in der Durchführung vereinfacht werden, da die Kofinanzierung eine Vergrößerung der Projekte bei gleichbleibendem bzw. geringfügig größerem Ko-

ordinationaufwand ermöglichte. Zwei nationale Partner betonten, dass ihren Projekten aufgrund der Kofinanzierung eine höhere politische Wichtigkeit beigemessen wurde, was zwar zu erhöhten Aufwänden führte, aber auch zu erhöhten Wirkungen. Diese Perspektive fassen die folgenden Aussagen zusammen: Zitat Partner: „In einem gemeinsamen Ansatz gibt es weniger Koordinierungsaufwand, da man sich nur mit einem Geber und nicht mit zwei Gebern abstimmen muss. Dies reduziert die Transaktionskosten“ WZ-Referent/in [Außenperspektive]: „Die Kofi verlagert die Bringschuld auf die Geber, die sich koordinieren müssen. Sonst müsste der Partner beide oder mehrere Geber koordinieren, so nur noch mit einem Geber.“

Im Gegensatz dazu erfuhren fünf nationale Partner **erhöhte Transaktionskosten** im Vergleich zu bilateralen Projekten. Dies war fast ausschließlich auf die Aufgabenbereiche (**doppelte**) **Berichtslegung** und **finanzielle Rechenschaftslegung** zurückzuführen. Hierbei wurden die nationalen Partner in Abstimmungsschleifen zwischen zwei Gebern als verhältnismäßig aufwändiger wahrgenommen wurden. Dabei wurden diese nationalen Partner auch in die Finanzberichtslegung eingebunden und mussten somit auf die erhöhten Komplexitäten und vermehrten Rückfragen im Rahmen des doppelten Finanzmanagements eingehen.

³⁶ Drei der insgesamt 16 interviewten Vertreter/innen von nationalen Partnerorganisationen konnten keine Aussagen zu Transaktionskosten machen.

Weniger relevante Kostentreiber waren die Abstimmung mit der GIZ und den Kofinanziers und gemeinsame Evaluierungen (je eine Nennung). Der Bereich

Monitoring wurde gar nicht genannt.

Fazit

Aus evaluatorischer Sicht zeigen sich auf Seite der nationalen Partner sowohl Einsparungen als auch erhöhte Transaktionskosten. Die Annahme, dass durch eine Reduktion der Zahl der Ansprechpersonen der internationalen Geber automatisch eine Reduktion der Transaktionskosten einhergeht, kann auf der Grundlage der wenigen Partnergespräche nicht in der Breite bestätigt werden.

Ergebnisse zu Steuerungsmodellen, Innovationen und Risiken bei kofinanzierten Vorhaben

Neben den drei Kernthemen wurden im Rahmen der Evaluierung Erkenntnisse zu den Themen Steuerungsmodellen, Innovationen und Risiken bei kofinanzierten Vorhaben gesammelt. Dabei wurde eine

explorative Fragestellung gewählt und die Gesprächspartner/innen wurden nach Lessons Learned, die im Rahmen von Kofinanzierungen auftreten können, gefragt

Kernaussagen auf einen Blick

- Es erfolgt bei den Steuerungsstrukturen kofinanzierter Vorhaben in der Breite kein grundsätzlicher Wandel. Ein Großteil der Vorhaben setzt ein Steering Committee zur Steuerung ein. Dabei variieren die Zusammensetzungen der Teilnehmer/innen je nach Vorhaben.
- Im Rahmen von kofinanzierten Vorhaben können innovative Steuerungsmodelle zum Tragen kommen, insbesondere durch Kooperationen mit dem Privatsektor, wodurch sowohl neue Anforderungen an Vorhaben herangetragen werden als auch Chancen für die Implementierung entstehen.
- Zahlreiche AV berichten von Lernerfahrungen und der Übernahme von innovativen Ansätzen von Kofinanziers. Als zentrale Innovationen werden die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, der Value-for-Money-Ansatz von DFID sowie ein auf quantitative Ziele ausgerichtetes Monitoring genannt.
- Bedarfe an Innovationen können hinsichtlich der Verfahrensoptimierung bei Kofinanzierungen festgestellt werden, um die Durchführung weiter zu vereinfachen und Anforderungen durch Kofinanziers schon in der Vorhabensplanung zu berücksichtigen.
- Kaufmännisch-prozessuale Risiken werden deutlich häufiger als entwicklungspolitische Risiken im Kontext von Kofinanzierungen gesehen.
- Insbesondere durch unzureichende Instrumentarien im Finanzmanagement werden kaufmännische Risiken für die Vorhaben beschrieben, um den komplexen Anforderungen der Kofinanziers ausreichend gerecht zu werden und das Vorhaben erfolgreich zu steuern.
- Entwicklungspolitische Risiken sehen AV durch Änderungen der politischen Prioritäten der Kofi-

Darstellung der Ergebnisse zu Steuerungsmodellen

In den Interviews wurde erfasst, wie Steuerungsmodelle und Governance-Strukturen bei Kofinanzierungen gestaltet sind. Die Gesprächspartner/innen (AV, Kofinanziers, Partner) wurden gebeten, die Mehrwerte und Unzulänglichkeiten der Steuerungsstrukturen aufzuzeigen sowie zu beschreiben, inwiefern sich die Hinzunahme einer Kofinanzierung auf die Steuerungsstruktur ausgewirkt hat.

Es zeigte sich, dass die häufigste Steuerungsstruktur (69 Prozent der Gesprächspartner/innen, n = 55) regelmäßige Steering-Committee-Sitzungen zwischen Vorhaben, Kofinanziers und weiteren Partnern und Akteuren umfasste. Solch eine Steuerungsstruktur lag dabei anteilig häufiger in Vorhaben mit EU-Kofinanzierung als bei solchen mit einer Kofinanzierung bilateraler Geber vor. Dabei variierte die Zusammensetzung eines solchen Komitees: Es gab teils Steering Committees ohne den nationalen Partner (13 Prozent, n = 10) oder die GIZ steuerte gemeinsam mit dem Partner, jedoch ohne Kofinanzier (acht Prozent, n = 6). Auch war die Verteilung der Rollen im Komitee vorhabensspezifisch. Wer in den Sitzungen eine beratende, leitende oder mithörende Funktion einnahm, war nicht systematisch festzustellen. Ebenso variierten die Einschätzungen bezüglich der Steuerungshoheit im Vorhaben. 19 Prozent (n = 15) der Gesprächspartner/innen, davon mehrheitlich AV, waren der Meinung, dass die Steuerung überwiegend beim Vorhabensmanagement liegt. 13 Prozent (10), hier meist Kofinanziers, sprachen dem Vorhabensmanagement sogar die ausschließliche Steuerung zu. Die Einschätzung, dass sehr eng zwischen GIZ und Kofinanzier gesteuert wird, teilten nur zehn Prozent der AV (n = 4) und ein internationaler Geber. Je nach Perspektive variierten die Vorteile, die die Gesprächspartner/innen in der Steuerungsstruktur sahen. AV betonten erhöhte Ownership sowie den durch Austausch generierten Mehrwert, Kofinanziers betonten einen strukturierten Aufbau und Informationsaustausch sowie die Einbindung einer Vielzahl an Partnern, während nationale Partner die hochrangige Beteiligung lobten. Gute Kommunikationskonzepte wurden immer wieder als Erfolgskriterien genannt. Zugleich zeigten einzelne kofinanzierte Vorhaben, dass sich gerade durch eine Kofinanzierung und eine damit einhergehende Multiakteurskonstellation innovative Modelle der Steuerung ergeben können. Hier-

bei ist das Steuerungsmodell des Vorhabens „Förderung der afrikanischen Cashew-Wertschöpfungskette“ ein Beispiel für eine innovative Governance-Struktur und Geber-Koordinierung.

Ein weiterer, alternativer Baustein der Steuerungsstruktur bzw. des Austauschs findet sich bei DEZA. Diese veranstaltet jährlich ein Treffen all ihrer Stakeholder, im Rahmen dessen es thematische Untertreffen (z. B. aller Geber im Bildungs-sektor) gibt. So muss es seitens DEZA nicht für jedes Vorhaben einzelne Steuerungstreffen geben.

Hinsichtlich der allgemeinen Koordinierung zahlreicher Geber berichteten einige Vorhaben von innovativen Sekretariatsstrukturen und Austauschmodellen. Hierbei wurde als Austauschmodell bzw. praxisorientierte Wissensplattform in einem Vorhaben zur Umsetzung der Biodiversitätskonvention eine Community of Practice eingesetzt. Dies wurde als passendes Instrument beschrieben, um über einen längeren Zeitraum relevante Personen-gruppen, in diesem Fall die verschiedenen Geber, welche die Initiative zu Access and Benefit Sharing unterstützen, zu vernetzen. Darüber hinaus wurden Sekretariatslösungen, zumeist umgesetzt von Sekretariatvorhaben, als förderlich für die Akquise von Kofinanzierungen beschrieben, da die GIZ als koordinierende Einheit alle Interessen der teilnehmenden Geber gleichermaßen vertreten kann.

Kritische Aspekte fanden sich bei Kofinanziers und nationalen Partnern, die eine zu geringe Häufigkeit der Treffen beklagten. Auch äußerten internationale Geber vereinzelt Kritik an dem Modus der Entscheidungsfindung. Die schwierige Terminfindung für Treffen wurde teils als herausfordernd wahrgenommen.

Lernaspekte aus innovativen Vorhaben: Steuerungsstruktur & Privatsektorbeteiligung

Das überregionale Vorhaben „Förderung der afrikanischen Cashew-Wertschöpfungskette“ verfolgt das Ziel der Steigerung und Konsolidierung der Wettbewerbsfähigkeit und Armutsminderungspotentiale der Cashew-Wertschöpfungskette. Dabei zielt das Vorhaben auf die Förderung der gesamten Wertschöpfungskette ab und ist folglich in seiner Partnerstruktur breit aufgestellt. Sein Auftragswert von rund 14 Millionen Euro beinhaltet auch eine Kofinanzierung der BMGF von rund sechs Millionen Euro.

Das Vorhaben hat eine breite Steuerungsstruktur aufgesetzt, die sowohl 1) der strategischen, 2) der regionalen als auch 3) der nationalen Umsetzung des Vorhabens Rechnung trägt.

- Die strategische Steuerung des Vorhabens wird durch die Gruppe der Core Partner, welche sich einmal jährlich trifft, geleistet. Diese umfasst alle Akteure, die das Vorhaben finanzieren, und bestimmt dessen strategische Ausrichtung. Neben dem BMZ und der BMGF umfasst die Gruppe der Core Partner auch Repräsentanten von privaten und öffentlichen Akteuren, wie Kraft Foods oder SAP.
- Zudem gibt es ein Steering Committee, bestehend aus Repräsentanten der wichtigsten Akteure des Sektors in den fünf Partnerländern und den Core Partners, welches einen beratenden Charakter hat und der regionalen Umsetzung des Vorhabens Rechnung tragen soll.
- Auf der nationalen Ebene gibt es in jedem der Partnerländer zusätzlich ein nationales Komitee, welches landesspezifisch besetzt wird durch z. B. Vertreter/innen von Berufsverbänden, Ministerien und andere Gebern, welche im Cashew-Sektor aktiv sind.

Hiermit einhergehend beschreibt die AV des Regionalvorhabens den Mehrwert, der durch die strategische Einbeziehung der Multiakteurskonstellation und vor allem des Privatsektors einhergeht, wie folgt: „Insbesondere den technischen Input sowie das marktspezifische Wissen im Steering Committee durch große Partnerunternehmen wie KRAFT Foods und Intersnack zu erhalten, war von großer Bedeutung.“ Zugleich werden an das Vorhaben gerade durch die Einbindung des Privatsektors auch neue Anforderungen in der strategischen Steuerung und der Aufbereitung von strategischen Informationen gestellt, was die BMGF wie folgt zusammenfasst:

Zitat Kofinanzier: „Das Team wurde im Umgang mit dem Privatsektor geschult, z. B. darin, wie man kurze und qualitativ hochwertige Präsentationen im Steering Committee Meeting hält, um den Privatsektor zu erreichen und Businesssprache zu sprechen. [...] Es ist wichtig, dass die GIZ da auch die Sprache der Wirtschaft sprechen kann und weniger Text und mehr Zahlen präsentiert und in kurzer Zeit die zentralen Informationen vermittelt. Wir haben da ein Coaching, unter anderem durch Berater von McKinsey, vorgenommen, was enorm geholfen hat. Das steigert die Glaubwürdigkeit bei Partnern aus der Wirtschaft enorm und zeugt von mehr Professionalität.“

Fazit

Nach Einschätzung des Evaluierungsteams lässt sich in der Breite kein grundsätzlicher Wandel in der Steuerung durch die Hinzunahme einer Kofinanzierung erfassen. Die Steuerungsmodelle der untersuchten Vorhaben ähneln sich, zumeist bestehend aus GIZ, Kofinanzier und nationalem Partner, und haben sich in der Regel – mit Ausnahme der Hinzunahme des Kofinanziers als weiteren Akteur in der Steuerung – nicht im Vergleich zu ihrer ursprünglichen Struktur geändert. Allerdings gibt es einzelne innovative Steuerungsmodelle, die breit aufgestellt sind und gerade im Rahmen der Kofinanzierung neue Akteurskonstellationen und Beiträge der Akteure in Wert setzen.

Darstellung der Ergebnisse zu Innovation

In den Interviews wurde allen Gesprächspartner/innen abschließend die Gelegenheit gegeben, **innovative Ansätze**, die in der Umsetzung der Kofinanzierung in den Vorhaben (oder auch anderen bekannten Kofinanzierungen) zur Anwendung kommen, zu teilen. In diesem Kapitel sollten zunächst steckbriefartig

drei Vorhaben und ihre Innovationen vorgestellt werden, bevor die darin aufgegriffenen Aspekte übergreifend diskutiert und mit weiteren Beispielen der Interviewphase unterlegt wurden.

Lernaspekte aus innovativen Vorhaben: Eingesetzte Instrumente & Kofinanzierung des Privatsektors

Die Entstehungsgeschichte des **SSF-Vorhabens „Stärkung beschäftigungsorientierter Berufsbildung“** in Botswana verdeutlicht dessen innovativen Ansatz, welcher eine Kooperation mit der botswanischen Wirtschaft als zentralen Bestandteil des Vorhabens umsetzt.

Das Vorhaben wird mit rund 2,1 Millionen Euro über den SSF durch das BMZ finanziert und mit ebenfalls rund 2,1 Millionen durch die Botswana Chamber of Mines kofinanziert. Hinzu kommt eine separate Komponente (getrennte Vergabe), die die botswanische Regierung über International Services selbst beauftragt. Dies waren zunächst 3,4 Millionen Euro und dann nochmal 2,6 Millionen Euro, die durch ein Änderungsangebot aufgestockt wurden. Die bilaterale EZ mit Botswana ist in 2007 ausgelaufen, nachdem das Land sich zu einem Upper Middle Income Country entwickelt hat. Seit 2008 wurden bereits die Vorgängerphasen des Vorhabens über International Services durch die botswanische Regierung kofinanziert, in der aktuellen Phase kommt schließlich die Kofinanzierung der Botswana Chamber of Mines hinzu. Diese Beteiligung an der Implementierung, indem Colleges direkt bei der Umsetzung ihres Ausbildungsangebots unterstützt werden, stellt einen neuen Ansatz des botswanischen Privatsektors dar.

In diesem Fallbeispiel wurde der innovative Ansatz durch die GIZ initiiert. Die Möglichkeit, dass trotz auslaufender bilateraler Entwicklungszusammenarbeit eine Zusammenarbeit mit der botswanischen Regierung auf Augenhöhe realisiert wurde, ist laut des AV vor allem dem langjährigen Engagement zu verdanken. Hierdurch wurde das Instrument des Entwicklungshelfers (EH) auf Partnerseite bereits wertgeschätzt, genauso wie der fortlaufende Dialog sowie die Zusammenarbeit zwischen AA, GIZ und BMZ. Gerade dem Instrument der EH wird von Partnerseite ein großer Mehrwert in der Verbesserung der Berufsbildung zugesprochen. Der AV fasst das Innovationspotenzial des Vorhabens wie folgt zusammen:

Zitat AV: „In Ländern, in denen die EZ ausläuft, sollten wir versuchen, Kofinanzierungen mit privaten Partnern in Angriff zu nehmen. Das Modell ist zukunftssträftig und sollte weiterverfolgt werden, es kann funktionieren, wenn man es langfristig angeht und mit dem BMZ mit einer Stimme spricht, aber es braucht Zeit. Man sollte daher frühzeitig den Prozess starten, stärkeres Engagement des Partners einzufordern und den Wechsel von EZ zu IZ vollziehen. Das ermöglicht dann einen anderen Dialog auf politischer Ebene, mehr Partnerschaft und das ist auch das, was Länder, die keine klassischen Entwicklungsländer mehr sind, erwarten. Es geht um Kooperation auf Augenhöhe, darum, gemeinsame Ziele in Angriff zu nehmen. Diese Rolle muss die GIZ heutzutage spielen, das ermöglicht dann auch eine andere Qualität des politischen Dialogs mit der Regierung.“

Lernaspekte aus innovativen Vorhaben: Privatsektorbeteiligung und Wirkungsoptimierung

Das Regionalvorhaben „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung für Beschäftigung in Afrika“ fokussiert darauf, die Beschäftigungssituation in den afrikanischen Partnerländern durch die Zusammenarbeit von öffentlichen Akteuren und Institutionen sowie dem Privatsektor zu verbessern. Dafür erhält das Vorhaben eine Kofinanzierung von DFID (rund 25 Millionen GBP) für die Umsetzung der Beschäftigungsinitiative Skills for Oil and Gas Africa (SOGA) in vier Partnerländern und eine Kofinanzierung von KOICA (rund 400.000 Euro) für eine Entwicklungspartnerschaft in Ghana. Der deutsche TZ-Anteil beträgt rund zwölf Millionen Euro. Zugleich sollen private Partner eigene Ressourcen in die Partnerschaft einbringen, bestehend aus Personalkosten und Finanzmitteln für Sachgüter oder Finanzierungen.

Als zentraler Lernaspekt wird in dem Vorhaben auf den Value-for-money-Ansatz von DFID verwiesen, der zugleich mit einem ausgereiften Monitoringsystem einhergeht, um Kosten und Outputs einfach abrufen zu können. Dies wird zwar zunächst in der Einführung als aufwändig, dann aber auch als Mehrwert mit starken Lerneffekten für Vorhaben dargestellt. Betont wird dies von der AV des Vorhabens. Dort führt die Ausrichtung auf eine quantitative Zielerreichung dazu, dass das Monitoringsystem sehr stark ins Zentrum gerückt und ein hohes Bewusstsein dafür geschaffen ist, welche Bemessungsgrundlagen zur Messung eines Zuwachses an Beschäftigung herangezogen werden. Die durch DFID eingeführten Instrumentarien wurden auch in die BMZ-finanzierten Komponenten des Vorhabens übernommen, da das Monitoringsystem als „großer Mehrwert“ für das Vorhaben empfunden wird. In diesem Fallbeispiel wurde die Innovation daher durch andere Gebermodalitäten initiiert.

Lernaspekte aus innovativen Vorhaben: Privatsektorbeteiligung und „Return on Investment“

Bezüglich des **Vorhabens „Förderung der afrikanischen Cashew-Wertschöpfungskette“¹** ist zum einen, wie bereits oben dargestellt, das Steuerungsmodell des Vorhabens innovativ (siehe Kapitel 7.2).

Zugleich ist der Privatsektor nicht nur als Teil der Gruppe der Core Partner im strategischen Steuerungsgremium involviert, sondern beteiligt sich durch eine Kofinanzierung in Form eines integrierten PPP-Fonds, der Projektvorschläge von Partnern teilfinanziert, mit mindestens einer Millionen USD in Bar- oder Sachzuwendungen an dem Vorhaben. Hier war es eine explizite Forderung der BMGF, dass öffentliche sowie private Partner gleichermaßen am Vorhaben beteiligt werden. Die **Partnerbeiträge** werden entsprechend eng nachgehalten, was gleichzeitig die Ownership erhöht:

Zitat Kofinanzier: „Jedes Entwicklungsprojekt sollte eine starke Nähe zur Wirtschaft haben, v. a. R & D Projekte sollten marktbezogen arbeiten. Auch die Einbeziehung von lokalen Wirtschaftsverbänden ist ein wichtiges Instrument. Um Projekte zu Wertschöpfungsketten erfolgreich aufzuziehen und wirklich einen Einkommenszuwachs für Bauern zu bewirken, braucht es die Beteiligung und das Commitment des Privatsektors.“

Hierbei erweist sich die BMGF zum einen, gemeinsam mit der GIZ, als **Förderer der Privatwirtschaft**. So setzt das Vorhaben beispielsweise einen Matching-Fund ein. Hierbei können sich private und öffentliche Unternehmen gemeinsam für die Projektbezuschussung bewerben, was zu Synergien führt. Die Hälfte der Kofinanzierung der BMGF ist für die Umsetzung des Matching-Funds vorgesehen.

Zugleich zeigt sich in dem Vorhaben, dass die BMGF einen starken Fokus auf Ergebnisse in Zahlen und Return on Investment legt. Das kontinuierliche Bestreben, mehr Wirkungen zu erzielen, führt laut AV dazu, dass permanent überlegt wird, an welcher Stellschraube gedreht werden kann, um mehr Wirkungen zu erreichen, und dass dadurch Partikularinteressen von einzelnen Gebern in den Hintergrund gedrängt werden und Scaling-Up-Effekte entstehen. Die Anreizstrukturen für Wirkungsoptimierung sind hierbei andere als in rein BMZ-finanzierten Programmen, so dass für die GIZ wertvolle Lerneffekte durch die Kofinanzierung BMGF entstehen.

Diese steckbriefhaften Darstellungen sammeln Aspekte zu insbesondere **drei Bereichen**, in denen Innovationen entweder durch andere Geber oder durch die GIZ initiiert wurden. Auch andere der untersuchten Vorhaben zeigen Good-Practice-Beispiele in diesen drei Bereichen auf, die nachfolgend veranschaulicht werden sollen: Kofinanzierungen durch lokale

und private Partner, eingesetzte Instrumente in kofinanzierten Vorhaben, Innovationen durch Kofinanziers sowie Verfahren und Prozesse bei Kofinanzierungen.

Kofinanzierungen durch lokale und private Partner

Hinsichtlich Kofinanzierungen mit lokalen und/oder

privaten Partnern ließen sich neben den drei Steckbriefen weitere innovative Beispiele sammeln. Als Good-Practice-Beispiel kann auch das International-Water-Stewardship-Programm herangezogen werden. Hier sieht der AV Innovationspotenzial darin, Kofinanzierungen von lokalen Unternehmen, z. B. von einem Zuckerunternehmen, zu erhalten und gleichzeitig multinationale Unternehmen wie Coca-Cola als Partner zu gewinnen. Dadurch besteht die Möglichkeit, verschiedene Beiträge zu bündeln. Auch aus Sicht des Kofinanziers DFID stellt dies eine innovative Herangehensweise dar:

Zitat Kofinanzier: „The innovative part is the contribution of the private sector. There have been projects from donors and NGOs working on water resource management for many years with, in all honesty, with only limited success. However, with the help of the private sector, the scope of the government to increase the investment in the water sector can change. That is the interesting challenge, to change the dynamics in the sector.“

Hinsichtlich der **Zusammenarbeit mit Partnern** wurde auch aus anderen Vorhaben berichtet, dass die Kofinanzierung dafür genutzt wurde, Partnerschaften aufzubauen und verschiedene Akteure miteinander zu vernetzen, die bislang noch nicht zusammengearbeitet haben, und dass dadurch Breitenwirksamkeit erzielt werden konnte. Insbesondere Regionalvorhaben arbeiteten hier mit Entscheidungsträgern der Region zusammen. Trotz des hohen Aufwands führte dies zu einer Sammlung von Erfahrungen aus verschiedenen Ländern und über die Einbindung einer Vielzahl an lokalen Partnern zu einem wertvollen Netzwerk.

Hinsichtlich der **Rolle der GIZ bei der Zusammenarbeit mit Partnern** wurde mehrfach betont, dass es sich bewährt hat, als gleichberechtigter Partner unter vielen Partnern aufzutreten und eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe sowohl mit öffentlichen als auch privaten Kofinanziers und Partnern zu suchen. Auch eine starke Nutzung von Partnerstrukturen wirkte sich positiv aus und war zum Teil aus Sicht der Kofinanziers ein überzeugendes Argument, sich an Vorhaben der GIZ zu beteiligen. Seitens der AV wurden vor allem **DGIS, DFID und die BMGF** als Förderer der Zusammenarbeit mit privaten Partnern genannt.

Eingesetzte Instrumente

Als innovative Ansätze führten zahlreiche AV einzelne Instrumente und Methoden der Vorhabensumsetzung an. So wurde von einem Ansatz für die Zusammenarbeit in zukünftigen EU-Beitrittsländern in Form eines **Grant-Systems** berichtet, bei dem sich die Förderempfänger / der Privatsektor auf Zuschüsse bewerben müssen. Das Bezuschussungssystem wurde von der EU eingeführt, von der GIZ umgesetzt und wird inzwischen von weiteren Gebern genutzt.

In Bezug auf den **Instrumentenmix** wurde erwähnt, dass die verschiedenen Instrumente der GIZ einen Wettbewerbsvorteil als Unique Selling Point darstellen. So wurde das Zusammenspiel von Entwicklungshelfer/innen und Human Capacity Development (HCD) erwähnt, das teils dazu geführt hat, weitere private Kofinanziers zu gewinnen. Andere Vorhaben berichteten, dass die klassischen GIZ-Personalstrukturen und Instrumente zu Skepsis bei privaten und öffentlichen Gebern hinsichtlich einer reibungslosen Umsetzung führten. Aufgrund der zunehmenden Ausrichtung seitens der Geber auf quantitative Ziele werden Ausschreibungen perspektivisch wichtiger, sodass hierfür entsprechende administrative Voraussetzungen geschaffen sein sollten.

Innovationen durch Kofinanziers

Insgesamt sahen viele der befragten AV eine Kofinanzierung als Möglichkeit zur Weiterentwicklung mit **Lerneffekt** und Innovationspotenzial, wie auch in den Steckbriefen zur Wirkungsoptimierung und zur Diskussion um Return on Investment dargestellt. Ein AV fasste dies wie folgt zusammen:

Zitat AV: „Eine Kofinanzierung bietet immer die Chance, innovativ zu sein. [...] Man bewegt sich aus seinen normalen Bahnen raus und hat die Möglichkeit, ein paar Dinge auszuprobieren. [...] Man hinterfragt die eigenen Formate, z. B. die Outcome-Matrix. [...] Man kann Kofinanzierungen immer als Resource nehmen, wenn man etwas lernen möchte, wenn man sich in neuen Situationen zurechtfinden muss.“

Neben zahlreichen Positivbeispielen berichteten AV jedoch auch von einer **Innovationsbehinderung durch starre Strukturen der EU**. Aufgrund sehr formaler Planungs- und Umsetzungsrahmen wurden Innovationen demnach verhindert, sodass Windows of

Opportunity kaum mehr durch das Vorhabensmanagement genutzt werden können. Gleichzeitig wurde auch beschrieben, dass im Rahmen von EU-Programmen in den von der GIZ durchgeführten Teil-Projekten dann die Möglichkeit bestand, kleinvolumige und innovative Ansätze zu testen, die im Rahmen des regulären EU-Portfolios nicht möglich sind.

Verfahren und Prozesse bei Kofinanzierungen

Hinsichtlich der Prozesse und Verfahren wurden in den Interviews weniger innovative Beispiele genannt, als vielmehr **Ideen und Bedarfe** formuliert, in welchen Bereichen Innovationen entstehen sollten, um den Ablauf bei Kofinanzierungen insgesamt zu vereinfachen. Ein Aspekt war hierbei die **Angleichung von Prozessen und Verfahren mit Kofinanziers**. Hier wurde von einer/m WZ-Referenten/in vorgeschlagen, feststehende Kofinanziers bereits während einer Fact-Finding-Mission zu involvieren sowie Vorhaben im Verlauf der Durchführung mehr Raum zu lassen, um nicht permanent strengen Anforderungen (wie z. B. zu Berichten) zu unterliegen, sondern mehr auf die Vorhabensumsetzung zu fokussieren.

Der **Prozess der Vorhabensplanung** sollte in Bezug auf Kofinanzierungen auch nach Ansicht einiger AV Neuerungen unterzogen werden. Hier wurde vorgeschlagen, Vorhaben von Anfang so zu konzipieren, dass man ohne Komplikationen weitere Geber akquirieren kann.

Zitat AV: „Längerfristig ist es für das Geschäftsmodell der GIZ [...] ein wichtiges Thema. Dies benötigt allerdings, dass Indikatoren auf Nutznießerebene formuliert werden und nicht nur auf Policy-Ebene. Zudem

muss man in der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor mehr in Business-Case-Logik (Was bekomme ich für mein Geld?) denken. Vorhaben müssen auch so konzipiert werden, dass kein Änderungsangebot eingereicht werden muss, sondern im Idealfall nur die Wertbestückung erhöht wird.“

Aus Sicht der WZ-Referent/innen scheint zudem wichtig, im Prozess der Vorhabensplanung innovative Ansätze zur Vereinfachung zu entwickeln, um die Gelder der verschiedenen Geber stärker miteinander zu verschränken. Hierfür könnte geprüft werden, inwiefern eine generelle Zusage des BMZ zur Finanzierung der **Overhead-Kosten der GIZ**, die von Kofinanziers nicht übernommen werden, gemacht werden kann. Dies wäre hilfreich, um sich stärker auf inhaltliche Ab- oder Zusagen fokussieren zu können und somit auch Angebote schneller bearbeiten und gegenüber Kofinanziers rascher auftreten zu können.

Auch gab es Empfehlungen dahingehend, das Vertragswerk von vornherein auf **Verlängerung** auszurichten und hierzu Details mit dem Kofinanzier festzuhalten, wie ein AV beschrieb:

Zitat AV: „Wir sollten uns mit den Kofinanziers von vornerein abstimmen, dass eine Verlängerung möglich ist, wenn sich z. B. äußere Gegebenheiten verändern. Von GIZ-Seite sollte man von vornerein Mechanismen einbauen, sodass Kofinanziers auch Verlängerungen leichter geben und auch zusätzliche Finanzierungen für Verlängerungen bereitstellen, damit es nicht von BMZ/GIZ getragen werden muss.“

Fazit

Kofinanzierungen werden als Möglichkeit gesehen, Lernerfahrungen der GIZ zu festigen, zu verbreiten und neu zu kontextualisieren. Zugleich bieten sie die Chance, innovative Ansätze internationaler Geber zu übernehmen. Hierfür wird es von den AV als wichtig erachtet, die Voraussetzungen zur Übernahme von innovativen Ansätzen zu schaffen. Als zentrale Innovationen werden die strategisch ausgerichtete Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft, die Nutzung von Systemen, die zur Wirkungsoptimierung genutzt werden können, wie der Value-for-Money-Ansatz von DFID und die Inwertsetzung und das Verbreiten des eigenen Beratungsansatzes und Instrumentenportfolios, beschrieben. Nur wenige innovative Ansätze werden bislang hinsichtlich der Verfahrensoptimierung bei Kofinanzierungen beschrieben, sodass hier Bedarfe an guten Ideen und vereinfachenden Instrumenten durch das Evaluierungsteam festgestellt werden können.

Darstellung der Ergebnisse zu Risiken

In den Interviews wurden die AV zu Risiken befragt, die sie im Kontext der Kofinanzierungen sehen. Im Ergebnis wurde deutlich, dass **kaufmännisch-prozessuale Risiken** aus Sicht der AV deutlich häufiger eine Rolle spielten als **entwicklungspolitische Risiken**. Dabei ergaben sich sowohl kaufmännische als auch entwicklungspolitische Risiken überwiegend aus der Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteuren (GIZ-Zentrale, BMZ, Kofinanzier, Partnerseite), die jeweils eigene Anforderungen an Vorhaben stellten und deren Reichweite und Einflusskraft für die Umsetzung nicht immer vollends abgesehen werden konnte.

Kaufmännisch-prozessuale Risiken

Kaufmännisch-prozessuale Risiken in Verbindung mit Kofinanzierung sahen 34 AV (67 Prozent). Diese konnten gefasst werden als Risiken durch das Zusammenspiel von GIZ und Kofinanziers in Bezug auf die Vorhabens-Financen (56 Prozent, n = 19), gefolgt von Risiken durch GIZ-interne Verfahren (29 Prozent, n = 10) sowie Risiken durch die Anforderungen der Kofinanziers (15 Prozent, n = 5).

Einige kaufmännisch-prozessuale Risiken ergaben sich aus **dem Zusammenspiel von GIZ und Kofi-**

nanziern. Diesbezüglich wiesen AV auf **Abrechnungsrisiken** hin, wenn in unterschiedlichen **Währungen** kalkuliert wird, wodurch die Kalkulation Währungsschwankungen ausgesetzt ist, oder Unklarheiten bezüglich möglicher Abrechnungen bestehen. Unsicherheiten bei Vertragsabschluss konnten sich demnach als Risiko in der Durchführung erweisen. In diesem Kontext berichteten AV Folgendes:

Zitat AV: „Die kaufmännischen Risiken wurden seitens der GIZ sehr unterschätzt. Da die GIZ sich damals selber noch nicht gut mit den Abstimmungsformalitäten der EU auskannte, mussten am Ende viele Kosten ausgebucht werden, die die EU nicht finanziert hat. Es gibt bei der EU im Prinzip keinen finanziellen Spielraum, um „mal einen Computer mehr anzuschaffen“, was in einem Entwicklungskontext herausfordernd ist.“

Zitat AV: „Beim BMZ haben wir praktisch keine finanziellen Risiken, weil die Verfahren abgestimmt sind und wenn man nach den Verfahren geht, ist alles abrechenbar. Bei Kofis muss man sich ganz genau im Vertragswerk auskennen und es ist oft nicht klar formuliert, was man abrechnen kann und was nicht. In-house haben wir nicht die Expertise in der GIZ, dass man sagen kann, was abrechenbar ist und was nicht.“

Da ist man sehr alleingelassen, aber auch in einem Hochrisikobereich.“

Die an zweiter Stelle genannten kaufmännisch-prozessualen Risiken ergeben sich aus Sicht der AV aufgrund bürokratischer Hürden, unzureichender buchhalterischer Instrumente, Schwierigkeiten bei der Suche nach Personal sowie geringer Schwerpunktsetzung der GIZ auf relevante Personalqualifikationen im Rahmen von kofinanzierten Vorhaben. Durch diese internen **kaufmännisch-prozessualen Verfahren** kann die **Lieferfähigkeit von Vorhaben** eingeschränkt werden. Dies veranschaulichte ein AV wie folgt:

Zitat AV: „Das Abrechnungssystem ist fehlerhaft und komplex, es ist zudem schwer nach außen zu vermitteln. Es gibt keine weltweite Standardisierung, sondern jedes Land hat wiederum ein eigenes System. Die interne Handreichung zur Vorbereitung zu internen Kontrollen umfasst 380 Seiten. Für die Einhaltung aller 380 Seiten ist der AV verantwortlich, während Stellenbeschreibungen wenig Bezug auf kaufmännische Tätigkeiten nimmt im Vergleich zu inhaltlichen Qualifizierungen.“

Bereits oben (vgl. Kapitel 6.2.1) wurden als dritte Verursacher für Risiken die speziellen **Anforderungen der Kofinanziers**, insbesondere der EU, beschrieben. Die **Nichtanerkennung bestimmter Kosten** und die starren Vorgaben bargen in dieser Argumentation für das Vorhabensmanagement das Risiko, wenig flexibel und mit wenig Spielraum auf Kontextänderungen eingehen zu können.

Entwicklungspolitische Risiken

Hinsichtlich der **entwicklungspolitischen Risiken** wurden von 16 AV Aspekte genannt, die sich in folgende Kategorien einordnen lassen: Risiken durch den politischen Kontext, der die Umsetzung beeinflusst (44 Prozent, n = 7), das Risiko eines Reputationsverlustes (37 Prozent, n = 6) und Risiken durch politische Entscheidungen des BMZ (19 Prozent, n = 3).

Entwicklungspolitische Risiken, die durch den **externen politischen Kontext** der Vorhabensumsetzung entstehen, waren bei kofinanzierten Vorhaben durch die komplexe Geberstruktur nochmal auffälliger. Dies

betrifft zum einen Veränderungen der entwicklungspolitischen Prioritäten der Kofinanziers, wie den Austritt Großbritanniens aus der EU, oder **drastische Mittelkürzungen** der Kofinanziers. Hierfür schien es wichtig, den „Zeitgeist in den Geberländern zu berücksichtigen“, um Länderpräferenzen einschätzen und eine langfristige Zusammenarbeit mit den Kofinanziers planen zu können. Zugleich kommen diese Risiken im Kontext von Krisen und Konflikten nochmal stärker zum Tragen, wenn in einem **fragiler werdenden Raum** unterschiedliche politische Prioritäten seitens der Geber formuliert werden.

Zudem erläuterten AV, dass externe politische Kontexte bei Kofinanzierungen stärker bedacht werden müssten, für den Fall, dass Zusagen nicht gehalten werden können und daraus das **Risiko eines Reputationsverlustes** erwachsen kann. Aus Sicht der AV sollte daher der Themenbereich der Kofinanzierung strategisch gewählt sein, um die Gefahr der Nichterfüllung von Wirkungen möglichst zu minimieren.

Zitat AV: „Man kann sich durch die Kofinanzierer leicht in neue, zusätzliche Aktionsfelder lenken lassen und wird zum Bauchladen, wenn man nicht aufpasst. Deshalb sollte man sich immer fragen: Ist die Kofi wichtig oder ist man nur daran interessiert, wenn sie in das bestehende Konzept hineinpasst? ‘ Dies wird zum Risiko, wenn die Leute die Message von der Zentrale kriegen, „Kofinanzierung um jeden Preis‘ machen zu müssen.“

Auch **politische Entscheidungen des BMZ** können aus Sicht einzelner AV entwicklungspolitische Risiken für Kofinanzierungen bedeuten, wenn keine langfristigen Finanzierungszusagen für bestimmte Sektoren gemacht werden, keine politische Kontinuität gegenüber dem Kofinanzier gewährleistet wird oder kofinanzierte Vorhaben nach Beendigung der Kofinanzierung nicht anschlussfähig gemacht werden:

Zitat AV: „Es gibt ein Risiko durch die Anschlussfähigkeit des bilateralen Vorhabens, nachdem die Kofi abgelaufen ist. Fragen sollten geklärt werden: Wie schließt man mit dem bilateralen Vorhaben an bestimmte Aktivitäten der Kofi an? Wie schrumpfen wir glaubwürdig? Die Kofi kann außerdem im Verhältnis zum BMZ ein Risiko darstellen, was die Beziehungsqualität angeht, wenn Zielsetzungen zwischen Kofinanzier und BMZ abweichen. Dies hängt auch davon ab, wie flexibel/offen der jeweilige Ansprechpartner

beim BMZ ist.“

Schließlich wurden Risiken genannt, die durch die **Zusammenarbeit mit Partnern** entstehen können, da Vorhaben eine Vermittlerrolle unterschiedlicher

Partner einnehmen und das Risiko besteht, „in politische Ungnade“ zu fallen. Zugleich wurde eine hohe Abhängigkeit von persönlichen Beziehungen beschrieben.

Lernaspekte: Vorschläge zur Risikominimierung

Insgesamt werden in den Interviews folgende Vorschläge zur Risikominimierung durch die AV gemacht:

- Notwendiges Fachknowhow im Vorhaben bereitstellen, um Verantwortung gegenüber Kofinanziers sicherstellen zu können
- Bedeutung guter und realistischer Planung im Vorhaben von Anfang an
- Kontrollmechanismen im kaufmännischen Bereich
- Regelmäßige Finanzkontrollen, zwischenzeitliche Einführung von Audits
- Geschultes Personal (insbesondere im Finanzmanagement und Beschaffungswesen) in Vorhaben, damit einhergehend ausreichend qualifiziertes Personal in der Zentrale
- Stärkeres strategisches Überdenken der Entscheidungen, bei Abwägungen und Prüfungen sollte Risikobetrachtungen ein höherer Stellenwert eingeräumt werden

Fazit

Die Evaluierungsergebnisse verdeutlichen eine Reihe von kaufmännisch-prozessualen und entwicklungs-politischen Risiken, die bei der Durchführung von Kofinanzierungen zu berücksichtigen sind. Dabei überwiegen aus Sicht der AV kaufmännisch-prozessuale Risiken gegenüber entwicklungspolitischen Risiken.

3.8 Schlussbetrachtung

Ziel der USE war es, Evidenzen zur Durchführung von Kofinanzierungen zu schaffen, die der GIZ eine bessere Grundlage zur unternehmensstrategischen Auseinandersetzung mit diesem Instrument ermöglichen. Dabei wurde eine explorative Herangehensweise gewählt, da bislang keine entsprechenden Untersuchungen vorlagen, auf die aufgebaut werden

konnte. Durch die methodische Vorgehensweise wurden Informationen in der Breite erhoben, nicht jedoch fallspezifische Tiefenanalysen durchgeführt.

Chancen

Die Analyse der **Scaling-Up-Mechanismen** zeigt,

dass Kofinanzierungen oftmals genutzt werden, um Breitenwirksamkeit anzustreben und dabei insbesondere die (geographische) Reichweite der Wirkungen von Vorhaben zu erhöhen. Auch vertikales Scaling-Up wird durch Kofinanzierungen ermöglicht, funktionales Scaling-Up hingegen weniger. In der Regel werden vertikales und funktionales Scaling-Up in Verbindung mit horizontalem Scaling-Up und nicht isoliert umgesetzt. Zugleich gibt die Evaluierung Anhaltspunkte dafür, dass diese Scaling-Up-Mechanismen in **Veränderungen der Zielsysteme** sichtbar werden. Sehr häufig werden Veränderungen der Konzeption auf der Outputebene vorgenommen, teilweise wird auch die Modulzielebene in die Veränderungen einbezogen. Allerdings ist die Veränderungstiefe auf der Modulzielebene häufig gering, d. h. diese bleibt im Kern unverändert und wird um qualitative Spezifizierungen ergänzt. Es sollte reflektiert werden, dass die konzeptionellen Veränderungen, die in der Dokumentenanalyse feststellbar waren, nicht immer methodisch eindeutig als Folge einer Kofinanzierung attribuierbar sind. Schließlich wird deutlich, dass im Rahmen von einigen Vorhaben sowohl innovative Steuerungsmodelle zum Tragen kommen als auch **Innovationen** umgesetzt werden. Insbesondere konnten hierzu im Rahmen dieser USE einige Beispiele zur **Zusammenarbeit mit dem Privatsektor** abgeleitet werden.

Die Evaluierungsergebnisse zeigen weiterhin, dass kofinanzierte Vorhaben im Sinne der Paris-Deklaration einen Beitrag zur **Geber-Harmonisierung in den Partnerländern** leisten können. Demnach tragen Kofinanzierungen zum Abbau oder zur Vermeidung von Parallelstrukturen in Schwerpunkten bei. Zugleich werden Kofinanzierungen dazu genutzt, gemeinsam die Koordination, Komplementarität und Kohärenz im Sektor zu adressieren. Dies sind in vielfacher Hinsicht zentrale Dimensionen der Geberharmonisierung, die von Kofinanzierungen adressiert werden können. Zugleich bleibt aus Sicht des Evaluierungsteams zu betonen, dass Veränderungen durch Kofinanzierungen auf Sektoren und die Geberlandschaft sehr kontextabhängig sind, bedingt durch die Vielgestaltigkeit der Rahmenbedingungen in den Partnerländern, und dieser Beitrag der Kofinanzierungen deswegen nicht systematisch für die Grundgesamtheit der Kofinanzierungen verallgemeinert werden kann.

Aus Sicht zahlreicher Vorhaben erhöhen sich die

Aufwände zu Beginn von Kofinanzierungen zwar stark, dennoch wird in den meisten Fällen der Mehraufwand **hinsichtlich des starken Mittelzuwachses** als gerechtfertigt angesehen.

Schwächen und Herausforderungen

Die Ergebnisse zur **Kongruenz der Zielsysteme** verdeutlichen, dass die Hälfte der Vorhaben unterschiedliche (in der Regel teilkongruente) Zielvereinbarungen mit den Kofinanziers trifft. Dies bedeutet zumeist, dass in den Angeboten unterschiedliche Detailgrade formuliert werden oder unterschiedliche Schwerpunkte, z. B. innerhalb der Handlungsfelder, formuliert werden. Die Existenz von unterschiedlichen Zielvereinbarungen stellt aus evaluatorischer Sicht die Steuerung von Vorhaben vor Herausforderungen und kann die Aufwände innerhalb der Vorhaben erhöhen. Die Evaluierung zeigt, dass die **Aufwände in der Umsetzung** von Kofinanzierungen für Vorhaben zum Teil erheblich sind. Hierbei stellen insbesondere die durch die Interaktion mit den Kofinanziers auftretenden **Transaktionskosten** einen Mehraufwand im Bereich des Finanzmanagements und der doppelten Berichterstattung dar. Durch die fehlende Flexibilität der bestehenden internen Finanzsysteme und der bestehenden Unterstützungssysteme, die sich momentan erst noch im Aufbau befinden, führen die teils hohen Anforderungen der Kofinanziers oftmals zu Aufwänden. Hiermit einhergehend zeigen sich **kaufmännisch-prozessuale Risiken** in der Umsetzung von Kofinanzierungen auch häufiger als entwicklungspolitische Risiken. Sowohl nationale Partner als auch Kofinanziers berichten von Einsparungen als auch erhöhten Transaktionskosten.

Schließlich verdeutlichen die Ergebnisse der Evaluierung, dass sich anhand der USE nicht alle der im Vorfeld hinsichtlich des Abbaus der Geberfragmentierung formulierten Hypothesen bestätigen lassen. So haben Kofinanzierungen in der Breite keinen systematischen Beitrag zur Reduktion von Interventionen oder Gebern im Sektor. Zugleich sind die Erfahrungen der kofinanzierten Vorhaben hinsichtlich der Sichtbarkeit der Kofinanziers unterschiedlich und reichen von der Erhöhung der Sichtbarkeit bis zu einer Konkurrenzsituation um Sichtbarkeit.

Gegenüberstellung von EU-Kofinanzierungen und bilateralen Kofinanzierungen

Der Vergleich zwischen EU-Kofinanzierungen und bilateralen Kofinanzierungen zeigt bei vielen Untersuchungsaspekten keine systematischen Unterschiede, dennoch lassen sich aus evaluatorischer Sicht einige Besonderheiten von EU-kofinanzierten Vorhaben herausarbeiten.

Demnach geben die Evaluierungsergebnisse Hinweise darauf, dass in den Vorhaben bilateraler Kofinanziers etwas häufiger Scaling-Up-Mechanismen umgesetzt werden, als in EU-kofinanzierten Vorhaben. Dies könnte daran liegen, dass EU-Kofinanzierungen häufiger bereits bei Beginn der Laufzeit der Vorhaben akquiriert wurden und Änderungen sich demnach nicht durch Änderungsangebote in der Laufzeit der Vorhaben niederschlagen können oder bestehende Konzepte der Vorhaben von der EU eher unterstützt werden, ohne dabei dezidiert Scaling-Up-Mechanismen umzusetzen.

Bezüglich der Geberharmonisierung zeigen die Evaluierungsergebnisse, dass Gesprächspartner/innen von EU-kofinanzierten Vorhaben häufiger Herausforderungen bezüglich der Sichtbarkeit der EU berichten. Aus Sicht des Evaluierungsteams resultiert dies

insbesondere daraus, dass die EU für sich eine stärkere Sichtbarkeit und Präsenz vor Ort wünscht als andere Kofinanziers. Umgekehrt zeigt sich auch, dass Vorhaben von der Präsenz der EU im Sektor profitieren können, wenn die EU eine besondere Funktion im Partnerland einnimmt als andere Geber, z. B. im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen im Kontext der EU-Integration Südosteuropas. Insgesamt erfährt die GIZ seitens der EU Wertschätzung als Implementierungsorganisation, zum einen aufgrund ihrer sektoralen und regionalen Erfahrung, zum anderen auch ganz praktisch als Implementierungsorganisation eines EU-Mitgliedlandes. Schließlich können Vorhaben gerade aufgrund der Rolle der prominenten EU in bestimmten Sektoren oder Regionen von dem Standing der EU bei Partnern oder Gebern profitieren.

Bezüglich der Transaktionskosten wird die EU, wie auch DEZA und DFID als abstimmungsintensiver Kofinanzier wahrgenommen, der tendenziell aufgrund komplexer formaler Anforderungen etwas häufiger Transaktionskosten in den Vorhaben verursacht.

3.9 Handlungsempfehlungen

Kofinanzierungen haben eine hohe unternehmenspolitische Bedeutung für die GIZ. Sie bilden einen wachsenden Teil des Portfolios und eröffnen der GIZ neue unternehmerische Perspektiven. Gleichzeitig sind Kofinanzierungen ein entwicklungspolitisches Instrument zur Verwirklichung der Ziele der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ (2005) und der „Accra Agenda for Action“ (2008).

Die USE Kofinanzierungen hat die Umsetzung von Kofinanzierungen in der GIZ in der Breite untersucht und dabei sowohl Chancen als auch Herausforderungen identifiziert. Diese spiegeln zum Teil die schnelle Ausweitung dieses Bereichs wieder. Gleichzeitig zeigt sich auch, dass die GIZ in einem zunehmenden Maß Wissen aufbaut und Strukturen etabliert, um die Umsetzung von Kofinanzierungen effizient und wirksam zu gestalten.

Im Sinne einer Bestandsaufnahme hat die USE Kofinanzierungen aus den Ergebnissen Handlungsbedarfe und Empfehlungen abgeleitet. Die folgenden Handlungsempfehlungen sind in die folgenden drei Handlungsfelder untergliedert:

Dialog- und Klärungsprozess zu Kofinanzierungen

1. Es sollte ein **Dialog- und Klärungsprozess zu Kofinanzierungen innerhalb der GIZ** angestoßen werden, um innerhalb des Unternehmens Orientierung hinsichtlich der unternehmenspolitischen und entwicklungspolitischen Aspekte von Kofinanzierungen zu geben. Hierzu gehört die Auseinandersetzung mit den Fragen, in welchen Fällen ein aktives Einwerben von Kofinanzierungen gewünscht, unternehmenspolitisch sinnvoll und entwicklungspolitisch wirksam ist. Hierzu gehört auch eine Kommunikation darüber, was mögliche Ausschlussgründe für die Durchführung von Kofinanzierungen sind. Auch sollte festgehalten werden, welche Zuständigkeiten für die verschiedenen Schritte im Einwerben und der Durchführung von Kofinanzierungen bestehen.

2. Die Untersuchungen im Rahmen der Evaluierungen haben verdeutlicht, dass kaum Bewertungsmaßstäbe vorhanden sind, inwiefern

und in welchem Umfang Effekte von Kofinanzierungen auf das Zielsystem und Scaling-Up-Mechanismen von Vorhaben sowie den Beitrag zum Abbau der Geberfragmentierung erwartet werden. Sollten hierzu künftig klarere Aussagen gewünscht sein, wird empfohlen, **Erwartungshaltungen** diesbezüglich zu **definieren und zu kommunizieren**.

3. Der Beitrag von kofinanzierten Vorhaben auf den jeweiligen Sektor sowie die Geberkoordination ist stark kontextabhängig. In verschiedenen Fällen wirken insbesondere **großvolumige, kofinanzierte Vorhaben** durch ihre Präsenz im Sektor auf eine entwicklungspolitisch sinnvolle Vermeidung von Doppelstrukturen hin und führen zur Erhöhung von Kohärenz und Koordination. Das bestehende Erfahrungswissen sollte genutzt und verbreitet werden, um diese Potentiale bewusst wahrzunehmen und aktiv umzusetzen und damit einen entscheidenden Beitrag der deutschen EZ/IZ zu einem Abbau der Geberfragmentierung zu leisten.

4. Kofinanzierungen führen zu Lernprozessen innerhalb von GIZ-Vorhaben und ermöglichen die Übernahme von **innovativen Ansätzen** der Kofinanziers sowie der Verbreitung innovativer Ansätze der GIZ. Diesbezüglich konnten bereits einige Good-Practice-Beispiele in der Kooperation mit dem Privatsektor umgesetzt werden. Um diese Lernerfahrungen innerhalb der GIZ zu verbreiten und nutzbar zu machen, sollten dafür entsprechende Strukturen und Austauschformate geschaffen werden.

Stärkung der Umsetzungsstrukturen von Vorhaben mit Kofinanzierung durch die Zentrale

5. Die GIZ hat mit den KAM wichtige Ansprech- und Unterstützungsstrukturen für die Umsetzung von Kofinanzierungen geschaffen. Gleichzeitig zeigen die Erfahrungsberichte und die gemeldeten Unterstützungsbedarfe der Vorhaben, dass sich Vorhaben eine **engere Begleitung durch die Zentrale** der GIZ im

gesamten Prozess von der Akquise bis zum Abschluss wünschen. Die Aufgaben und Unterstützungspotentiale der KAM sind bei vielen AV noch nicht umfassend bekannt. Es wird daher empfohlen, bestehende Ansprechstrukturen auch für die Durchführung von Kofinanzierungen besser zu kommunizieren und ggfs. auszubauen, um so spezifisches Wissen und Erfahrungswerte zu einzelnen Kofinanziers zur Verfügung zu stellen. Es besteht insbesondere auch der Bedarf, Kollegen/innen mit Erfahrung in der Durchführung von Kofinanzierungen an verschiedenen Schnittstellen, z. B. zu rechtlichen oder kaufmännischprozessualen Fragen, in der Zentrale ansprechen zu können. Entscheidend scheint dabei auch, die Verantwortung des Vorhabensmanagements hinsichtlich der Aushandlungs- und Abstimmungsprozesse mit Kofinanziers bewusst zu unterstützen. AV sollte das Gefühl gegeben werden, dass jederzeit Ansprechstrukturen vorhanden sind und den Vorhaben mit den jeweiligen Herausforderungen angemessene Hilfestellung zuteilwird.

6. Das **Wissensmanagement** im Rahmen von Kofinanzierungen stellt für viele AV einen Bereich mit Verbesserungspotential dar. Es wird der GIZ daher empfohlen, Wissen über die Durchführung von Kofinanzierungen und über einzelne Kofinanziers stärker in Wert zu setzen und den Austausch unter Vorhaben zu fördern. Hierzu sollten beispielsweise Vorhaben mit Pilotcharakter oder Vorhaben mit Erfahrungen zu bestimmten Kofinanziers und mit besonderem Innovationspotential als Vorbilder genutzt werden, um dadurch Lerneffekte für andere Vorhaben zu schaffen.

7. Die Anforderungen an das **Vorhabensmanagement** erhöhen sich zum Teil stark durch eine Kofinanzierung. Dies hängt u. a. mit Ansprüchen und Erwartungshaltungen der Kofinanziers zusammen, so hinsichtlich des Finanzmanagements oder der Zusammenarbeit mit privatwirtschaftlichen Partnern. Es sollte daher von der Zentrale sichergestellt werden, dass in der Ausbildung und der Gewinnung von Personal Anforderungen von kofinanzierten Vorhaben berücksichtigt werden. Insbe-

sondere die zentrale Rolle des Finanzmanagers / der Finanzmanagerin hat sich als Erfolgsfaktor von Kofinanzierungen herausgestellt, sodass im Personalmanagement ein besonderes Augenmerk auf die Bereitstellung von adäquatem Personal in dieser Funktion gelegt werden sollte.

8. Transaktionskosten können reduziert werden, wenn von Beginn an zwischen GIZ und Kofinanzier eine **gemeinsame Planung und enge Abstimmung** stattfindet. Ein Ansatz, der hierfür weitergehend betrachtet werden sollte, sind Joint Donor Actions. Auch eine wiederholte Zusammenarbeit oder Verlängerung der Zusammenarbeit, beispielsweise im Rahmen einer zweiten Förderphase, führt zu einer Herabsetzung von Transaktionskosten, da etliche Prozesse bereits eingespielt und Abstimmungen dadurch reduziert werden können. Daher wird den Vorhaben mit Kofinanzierung empfohlen, Erwartungshaltungen frühzeitig zu klären und gemeinsame Verfahren im Rahmen der Kofinanzierung mit dem Kofinanzier festzuhalten. Optionen für eine Verlängerung der Zusammenarbeit sollten möglichst frühzeitig mit dem BMZ und dem Kofinanzier ausgelotet werden. Als **Hilfestellung beim Erwartungsmanagement** könnte eine Check-Liste von den Verbindungsbüros entwickelt werden, die für den Prozess der Vorhabensplanung bereitgestellt wird, um den AV kofinanzierspezifische Hinweise zu geben, welche Aspekte von Beginn an ausgehandelt werden sollten. Dadurch können insbesondere AV unterstützt werden, die bislang Erfahrungen im Vorhabensmanagement mit ausschließlich BMZ-finanzierten Vorhaben gesammelt haben, um mögliche Aufwände besser vorhersehen und frühzeitig reduzieren zu können.

9. Das **Finanzmanagement** stellt eine zentrale Herausforderung und einen wesentlichen Kostentreiber im Rahmen von Kofinanzierungen dar. Daher wird dem Vorstand der GIZ empfohlen, dem Thema eine entsprechende Priorität beizumessen und Schritte einzuleiten, die zu einer Senkung der Aufwände führen. Hierbei wird die Überarbeitung der Finanzmanagement-Tools empfohlen, die aktuell nicht die notwendige Flexibilität haben, um den

komplexen Ansprüchen der Kofinanziers, die zum Teil stark vom BMZ abweichen, mit einem angemessenen Aufwand zu entsprechen. Hierfür sollte eine detaillierte Bestandsaufnahme der aktuellen Herausforderungen und konkreten Bedarfe von kofinanzierten Vorhaben eingeleitet werden, um in einem zweiten Schritt die IT-Systeme adäquat anpassen und für die Bedarfe unterschiedlicher Geber flexibel einsetzen zu können. Zur Umsetzung dieser Bestandsaufnahme könnte eine Arbeitsgruppe bestehend aus GIZ-Personal mit unterschiedlichen Unternehmensperspektiven vom Vorstand eingesetzt werden, um Erfahrungen zu sammeln und die Prozesse zu verbessern.

10. Hinsichtlich der **Berichterstattung**, dem zweiten großen Verursacher von Aufwänden, wird empfohlen, soweit wie möglich eine gemeinsame Berichterstattung gegenüber verschiedenen Geberorganisationen anzustreben.

11. In verschiedenen Interviews mit Kofinanzierungs-Geber wurden die als hoch empfundenen internen Kosten der GIZ (VGK) thematisiert. Es wird daher empfohlen, eine **Handreichung** zu entwickeln, die transparent aufzeigt, **wie sich die Kosten für den Kofinanzier zusammensetzen**. Hieraus sollte hervorgehen, welche Kosten generell von BMZ und welche Kosten vom jeweiligen Kofinanzier übernommen werden können.

Zusammenarbeit mit dem BMZ

12. Kofinanzierungen liegen als Bestandteil der Geberkoordination auch im Verantwortungsbereich des politischen Dialogs des

BMZ. Es sollte daher ein Dialog mit dem BMZ geführt werden zum entwicklungspolitischen Nutzen von Kofinanzierungen sowie zu deren Chancen und Herausforderungen in der Umsetzung. Die durch die Interviews dokumentierten Erfahrungen der Vorhaben haben verdeutlicht, dass eine **enge und optimal abgestimmte Zusammenarbeit mit dem BMZ**, bzw. dem/der WZ-Referenten/in, ein wichtiger Faktor bei der Anbahnung und Durchführung von Kofinanzierungen darstellt. Insbesondere in der Koordination mit Kofinanzier und politischem Partner sollten GIZ und BMZ Hand in Hand arbeiten. Kofinanzierungen sollten strategischer eingesetzt werden, um im Sektor und bei Partnern mehr „Schlagkraft“ zu erhalten und das Standing zu erhöhen. Eine enge Zusammenarbeit mit dem BMZ ist entsprechend vor allem dort besonders relevant, wo die politische Kraft der GIZ als Umsetzungsorganisation nicht ausreicht.

13. Der bestehende Prozess im Unternehmen zur Reflexion, wie und wo eine **Synchronisierung von Prozessen, Verfahren und Vorhabenslaufzeiten** zwischen BMZ und Kofinanzier zu einer Senkung der Transaktionskosten führen kann, sollte intensiviert werden. Hierdurch verringert sich der Bedarf an Abstimmungen im Vorhabensverlauf. Eine Voraussetzung ist die aktive Unterstützung des BMZ für die Zusammenarbeit mit den Kofinanziers sowie Flexibilität aller beteiligten Akteure in der Gestaltung der gemeinsamen Verfahren und Vorhabenslaufzeiten. Im Falle einer strategischen Relevanz der Zusammenarbeit für die deutsche EZ/IZ sollte die GIZ darauf hinwirken, dass der entsprechende politische Dialog zwischen BMZ und Kofinanzier diesen Aspekt mitreflektiert.

Fotonachweise und Quellen

Fotonachweise/Quellen:

© GIZ / Harald Franzen, Samuel Goda, Ala Kheir, Florian Kopp

URL-Verweise:

In dieser Publikation befinden sich ggf. Verweise zu externen Internetseiten. Für die Inhalte der aufgeführten externen Seiten ist stets der jeweilige Anbieter verantwortlich. Die GIZ hat beim erstmaligen Verweis den fremden Inhalt daraufhin überprüft, ob durch ihn eine mögliche zivilrechtliche oder strafrechtliche Verantwortlichkeit ausgelöst wird. Eine permanente inhaltliche Kontrolle der Verweise auf externe Seiten ist jedoch ohne konkrete Anhaltspunkte einer Rechtsverletzung nicht zumutbar. Wenn die GIZ feststellt oder von anderen darauf hingewiesen wird, dass ein externes Angebot, auf das sie verwiesen hat, eine zivil- oder strafrechtliche Verantwortlichkeit auslöst, wird sie den Verweis auf dieses Angebot unverzüglich aufheben. Die GIZ distanziert sich ausdrücklich von derartigen Inhalten.

Kartenmaterial:

Kartografischen Darstellungen dienen nur dem informativen Zweck und beinhalten keine völkerrechtliche Anerkennung von Grenzen und Gebieten. Die GIZ übernimmt keinerlei Gewähr für die Aktualität, Korrektheit oder Vollständigkeit des bereitgestellten Kartenmaterials. Jegliche Haftung für Schäden, die direkt oder indirekt aus der Benutzung entstehen, wird ausgeschlossen.



Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40
53113 Bonn, Deutschland
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Deutschland
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de
I www.giz.de