

## Konzeptpapier für die Publikation „smart implementation in governance“ (Arbeitstitel, Version 24.09.2015)

Die Abteilung Good Governance und Menschenrechte der GIZ hat in den letzten Jahren eine intensive Diskussion zu dem TZ-Beratungsverständnis in Governance geführt und dabei neue Impulse für das „was“ und „wie“ der Beratung gesetzt. 2009 veranstaltete die GIZ zwei internationale Konferenzen, die sich mit der Frage beschäftigten, wie werden Resultate in der IZ erzielt und was ist die Rolle von Politik, ownership und entwicklungspolitischen Maßnahmen dabei? Es wurde ein nicht-lineares Entwicklungsverständnis zu Grunde gelegt. Gleichzeitigkeit von parallel verlaufenden Prozessen, die Wechselwirkungen untereinander erzeugen, beschreiben die Vorgänge komplexer Entwicklungsprozesse besser, und sollten bei der Planung und Steuerung von Maßnahmen als Grundannahme gelten. Dieses Verständnis aufgreifend, wurde auf den Fachtagen 2013 Transformation als Rahmenkonzept für die Abteilung vorgestellt. Transformation wird als ein Prozess definiert, der alle Dimensionen des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels umfasst, wozu Strukturen, Spielregeln, aber auch Interessen und Werte der Menschen gehören. Transformationsprozesse werden oftmals von Akteuren angestoßen, die eine Vision für gesellschaftlichen Wandel haben. Die Resultate einer Transformation sind jedoch kaum vorab definierbar oder vorhersehbar, denn der Prozess des Wandels bringt fortlaufend neue Ereignisse, Zwischenergebnisse und Machtkonstellationen hervor, auf die reagiert werden muss. Transformation betont die Gleichzeitigkeit und Vielschichtigkeit, in den Veränderungen stattfinden. Diese Dynamiken machen den Prozess in seiner Gesamtheit nicht steuerbar.

Für die IZ besteht die Herausforderung darin, in einem Kontext der Komplexität und Nichtplanbarkeit einen klar definierten Beitrag zu entwickeln, der (Teil-)Prozesse mit Beratung, Instrumenten und Methoden unterstützt und die Akteure befähigt, möglichst wirkungsvoll zu agieren (Rahmenkonzept Transformation 2013:4). Nach diesem Verständnis ist jeder Transformationsprozess ein Governanceprozess, denn es geht immer um die Neuaushandlung von Interessen, Ressourcen und Macht. Hingegen ist nicht jede Reform, zu der Governancevorhaben beraten, ein Transformationsprozess, da nicht immer Werte und Überzeugungen tangiert sind.<sup>1</sup>

Aber wie setzt man dieses Entwicklungsverständnis in der Beratung von Veränderungsprozessen in Partnerländern und für das Management von Beratungsvorhaben um? Hierzu liegen bereits einige Einsichten und Erkenntnisse aus der Praxis vor, diese sind aber nicht systematisch erfasst und hinlänglich belegt, sondern eher Erfahrungswissen. Die Publikation möchte einen Beitrag leisten, dieses Erfahrungswissen zu überprüfen und an einer Zahl von Fallbeispielen belegbar zu machen.

Die **Intention** der Veröffentlichung ist es, sich mit den beiden Frage auseinanderzusetzen, wie in komplexen Transformationsprozessen entschieden und gesteuert wird und welche Rolle Beratungsvorhaben darin haben. Durch das Herausarbeiten von Prinzipien und Prozessen, die während der Begleitung von Veränderungsprozessen in Partnerländern zur Anwendung kommen, ist die Erwartung verbunden die Handlungsfähigkeit von Entscheidungsträgern (einschließlich Partner) in Transformationsprozessen, und damit letztlich auch die Wirksamkeit von Beratungsvorhaben, zu verbessern. Governance wird hierbei weniger als Überbegriff von Themen der Regierungsführung verstanden (z.B.

---

<sup>1</sup> Exzerpt aus „Ein Rahmenkonzept der Abteilung Good Governance und Menschenrechte. Aus der Praxis für die Praxis. Transformation – Zum Verständnis. GIZ April 2013  
[https://intranet.giz.de/cps/rde/xchg/giz\\_intranet/XSL/hs.xsl/-/HTML/11988.htm](https://intranet.giz.de/cps/rde/xchg/giz_intranet/XSL/hs.xsl/-/HTML/11988.htm)

Verwaltungsreform, Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung), sondern als die Steuerung von Transformationsprozessen.

Eine zweite Intention ist die Positionierung der GIZ in einer internationalen Diskussion: Die Debatte um Implementierung hat international deutlich an Aufmerksamkeit gewonnen. Zentrale Impulse hierzu kommen aus der Weltbank mit einer Diskussion um „Science of Delivery“, von ODI mit der Präsentation ihrer Forschungsergebnisse des Africa Power and Politics Program und einer Initiative unter Federführung der Harvard Universität zu „Doing Development Differently“. Die Eingangsthese sagt, dass technische Lösungen zu komplexen Problemen notwendig, aber nicht ausreichend sind und dass erwartete Resultate von Entwicklungsvorhaben oftmals nicht (in erwarteter Masse) eintreffen, weil Schwierigkeiten und Veränderungen während der Implementierung auftreten. Um weitreichende und nachhaltige Wirkungen zu erzielen muss das „wie“ der Implementierung besser verstanden werden. Damit bietet die Publikation der GIZ eine Chance sich als IZ-Organisation zu präsentieren, die ein Wissen besitzt, was für andere eine „black-box“ ist, aber als Erfolgsfaktor anerkannt wird. Das Wissen der GIZ über Implementierung, was andere Geber zurzeit als wertvoll und notwendig erachten - und keineswegs selbstverständlich erscheint - kann explizit gemacht werden.

Die **Zielgruppe** der Publikation ist entsprechen

- eine internationale, entwicklungspolitisch interessierte Fach-Öffentlichkeit, die sich mit dem Thema Implementierung auseinandersetzt
- Politische Entscheider in Deutschland (BMZ, AA, BMUB; AWZ u.a.) und andere potenzielle Auftraggeber (EU, DIFID, Weltbank, UNDP u.a.)
- und
- die Mitarbeiter der GIZ in Vorhaben, den operativen (Regional)Bereichen sowie im Fach- und Methodenbereich.

Frühere Auseinandersetzungen in der GIZ zu dem Thema politische Steuerung von komplexen Sachverhalten (Frenken und Müller 2010) haben bereits Aspekte herausgearbeitet, die auch für Transformationsprozesse in Partnerländer relevant sind. Damit Ergebnisse und Wirkungen in Kontexten mit hohen Unwägbarkeiten erzielt werden können, werden Charakteristika einer „*smart implementation strategy*“ beschrieben<sup>2</sup>:

- Ein multi-stakeholder Ansatz mit dem Verständnis Akteure darin zu unterstützen Vertrauen und Beziehungen zu anderen aufzubauen und Interessensgruppen zu bilden, damit sie gestärkt sind um Transformationsprozesse zu managen.
- Einbindung aller relevanten Akteure in den Veränderungsprozess (von der Planung bis hin zum Monitoring und der Evaluierung)
- Ein systemisches Verständnis von Veränderung wo Maßnahmen auf verschiedenen Ebene und nicht auf einen Aspekt begrenzt durchgeführt werden ( Mehrebenenansatz)
- Ein partnerschaftliches Verständnis, das davon ausgeht das Partnerschaften einen nicht-hierarchischen Kooperationszusammenhang darstellen und Entscheidungen auf der Einsicht gegenseitiger Abhängigkeiten basieren.
- Ein interdisziplinäres und multi-sektoraler Vorgehen, damit die Auswirkungen des Wandels auf die unterschiedlichen Sektoren und Politikfelder erfasst und zu gemanaget werden können (Sektorgovernance).
- Die laufende Analyse und Bewertung des politischen Umfeldes nach Interessen- und Machtkonstellationen. Die Einschätzung der Handlungsspielräume der Akteure stellt in der Konzeptionsphase (und danach fortlaufend) eine wichtige Verstehens- und

<sup>2</sup> Sarah Franken, Margarete Jacob, Ulrich Müller, Albrecht Stockmayer: The Role of Ownership and Political Steering for Development Results. In: Frenken und Müller (eds.): Ownership and Political Steering in Development Countries. Nomos, GIZ 2010

Handlungsgrundlage für die Steuerung von Vorhaben dar. Der politische und ökonomische Kontext ist nicht als externe oder fixe Rahmenbedingung zu verstehen, sondern als Teil des Handlungskalküls. D.h. die Spielregeln des politischen Agierens (politisches Umfeld, Konfliktsituation, Anreizstruktur in Organisationen, Führung und Champions, Eliten und Vetomächte) müssen nicht nur bekannt sein, sondern die Partner und Mitarbeiter der Vorhaben müssen darin operieren können. Damit liegt der Fokus der Implementierung auf der politischen und nicht der technischen Dimension.

- Eine politik- und prozessorientierte Arbeitsweise, in der Fachberatung mit Politik-, Prozess- und Organisationsberatung praktisch verknüpft wird.
- Kontextangepasste und inkrementelle Umsetzung von Maßnahmen. Die Implementierung wird von lokalen Bedingungen geleitet. Lokale Probleme werden bearbeitet und lokaler Kapazitäten genutzt, um Lösungsoptionen zu entwickeln. Lösungsoptionen werden im Kleinen ausprobiert, bevor ein schrittweises scaling-up erfolgt.
- Ein iteratives Vorgehen in dem Raum zum Experimentieren, Lernen und Anpassen besteht; indem Kurswechsel möglich sind und Ziele rejustiert bzw. neu gesetzt werden können. Das Vorhaben unterliegt einer kontinuierlichen Anpassung an Veränderungen in der Reformdynamik. Das bedeutet zum einen ein kontinuierliches monitoring der Reformprozesse, um zu erfassen, wie sie sich entwickeln und wann sie von den ursprünglich gemachten Annahmen abweichen. Anpassungen erfolgen dann auf der Grundlage von Evidenzen, die in Evaluierungen oder Analysen generiert werden. Zum anderen bedeutet es aber auch Flexibilität in der Zielsetzung und im Vorgehen, um positiv auf verändernde Bedingungen reagieren und eine Abwägung zwischen den Optionen treffen zu können.
- Enge Verknüpfung von Analyse, Planung, , Umsetzung und Evaluierung, so dass Evidenz, den nächsten strategischen Schritt informiert (evidence based feed-back)
- Ein systemisches Wirkungsverständnis, bei dem der Dialog und die Aushandlung in den Kooperationspartnern über die zu erreichenden Wirkungen und Indikatoren im Vordergrund stehen.
- Ein reflexives Management, was vorherige Geschehnisse und zukünftiger Planung in Beziehung setzt, um den Reformprozessen der Partner durch die Beratungsleistung eine Richtung zu geben.
- Flexible Finanzierung und Vorgehensweise
- Planen in strategischen Optionen, um Alternativen bewerten zu können
- Langfristige Begleitung der Veränderungsprozesse
- Steuerung, Beobachtung und Bewertung des Fortschritts und strategischer Entscheidungen erfolgen mit und durch die relevanten Partner

## Fragestellung und methodischer Ansatz

Im Rahmen der Publikation sollen die folgenden **Fragen** (und Unterfragen) erörtert und gewonnene Erkenntnisse in einem Schlusskapitel synthetisiert werden:

1. Welche Prinzipien sind handlungsleitend in der Begleitung von Transformationsprozessen?

In der oben zusammengefassten Diskussion werden bereits Prinzipien und Leitlinien für die Gestaltung und Umsetzung einer Implementierungsstrategie und für die Begleitung von komplexen Veränderungsprozessen unserer Partner gemacht. Werden diese durch die Projekterfahrungen bestätigt oder nicht? Können sie durch Fallbeispiele belegt / ergänzt / modifiziert werden? Die folgenden drei Punkte umfassen Teilaspekte dieser Leitfrage:

- Welche Informationen / Analysen sind relevant für die Konzeption und Steuerung von Transformationsprozessen? Nach welchen Kriterien wird gehandelt, wenn zu

- wenig oder zu unsichere Informationen vorliegen? Wann und wie erfolgt eine Anpassung auf Veränderungen im Prozess?
- Implementierung bedeutet für die GIZ immer auch Prozessbegleitung. Wie werden diese Prozesse unterstützt, vorgebracht, gelenkt, so dass sie Lösungen zu Governanceproblemen entwickeln und Wirkungen erzielen? Welche Instrumente/ Prinzipien / Leitlinien werden für die Begleitung genutzt?
  - Wie arbeiten wir, wenn wir davon ausgehen müssen, dass die Situation nicht stabil ist, d.h. unsere Annahmen nicht lange halten? Oder wenn wir wissen, dass wir zunächst an den Bedingungen für zukünftiges Wissen/Allianzen arbeiten müssen, um zu einem späteren Zeitpunkt in einem neuen Bereich handlungsfähig zu sein?
2. Welcher Rolle kommt Governanceberatung in diesen Transformationsprozessen zu? Wie kommen wir zu einem gemeinsamen Verständnis mit den Partnern welche Veränderungsprozesse (als nächstes) bearbeitet werden sollen und wie? Wie definieren wir Ziele bzw. Zielkorridore mit unseren Partnern a) für den Veränderungsprozess und b) für giz unterstützte Vorhaben? Davon abgeleitet schließt sich die Frage an: Wie erreichen wir Ziele, Ergebnisse und Wirkungen einem kontext-sensiblen und sich stets anpassenden Implementierungsansatz und wie können wir diese belegen und vermitteln, so dass Außenstehende es nachvollziehen / überprüfen können?

Capacity WORKS ist das Managementinstrument der GIZ und dient dem Management und der Steuerung von Projekten und Programmen in komplexen Kontexten. Die CW website<sup>3</sup> erläutert die Rahmenbedingungen in dem von der GIZ unterstützte Vorhaben agieren und beschreibt damit ähnliche Ausgangsvoraussetzungen wie das Transformationskonzept:

“In der Regel wird ein Vorhaben nicht mehr allein mit einem Partner gestaltet, sondern in übergreifenden Zusammenhängen von Organisationen und Institutionen. Die Vorhaben basieren auf einer zielgerichteten Kooperation von Repräsentanten dieser Organisationen, Institutionen und Netzwerke, die jeweils für sich ein Zentrum von Interesse, Macht und Einfluss sind. Da Partnerschaften einen nicht-hierarchischen Kooperationszusammenhang darstellen, basieren Entscheidungen auf der Einsicht gegenseitiger Abhängigkeit. Diese Vorgaben stellen die Herausforderung für ein Gelingen dar. Capacity WORKS unterstützt die Auftragsverantwortlichen dabei, in diesem Rahmen handlungsfähig zu sein: die relevanten Aushandlungsprozesse zu identifizieren, in den Blick zu nehmen und zu bearbeiten.“

Capacity WORKS setzt einen Rahmen und bietet Hilfestellung für die Implementierung von GIZ unterstützten Vorhaben. Im Rahmen der Publikation kann in den Fallstudien auch dargestellt werden, wie Governance-Vorhaben mit Capacity WORKS arbeiten, und diskutiert ob, wann und wie das Managementinstrument Projektmitarbeitern dienlich war, eine *smart implementation* Strategie für Transformationsprozesse zu entwickeln und umzusetzen.

3. Wie lernen wir? Wie entwickeln wir unser Verständnis zu Implementierung weiter? Wie entwickeln wir Methoden (z.B. zur Erfassung des Kontextes), so dass der Implementierungsansatz auch zukünftig effektiv sein kann, wenn wir davon ausgehen, dass Komplexität oder Fragilität weiter zunehmen werden?
4. Worin unterscheidet sich Implementierung in nationalen und regionalen Governancevorhaben bzw. in fragilen oder stabileren Länderkontexten?

Der Fokus der Auseinandersetzung liegt auf der Frage „wie“ wurde die Beratung für komplexe Veränderungen umgesetzt oder diese erreicht, nicht „was“ wurde gemacht. Fallstudien sind eine Methode der empirischen Sozialforschung, die diesen Fokus aufnimmt. Es soll versucht werden, die Beschreibung einer *smart implementation* á la GIZ mit Hilfe dieser Methode herauszuarbeiten. Darüber hinaus erlauben Fallstudien eine gute Anbindung an die internationale Diskussion, denn es besteht die Idee, eine Bibliothek zu dem Thema

<sup>3</sup> [https://intranet.giz.de/cps/rde/xchg/giz\\_intranet/XSL/hs.xsl/-/HTML/93919.htm](https://intranet.giz.de/cps/rde/xchg/giz_intranet/XSL/hs.xsl/-/HTML/93919.htm)

„Science of Delivery“ mit Fallstudien aufzubauen. Hier besteht die Möglichkeit sich über die Nutzung des Formats *Fallstudien* in diese Diskussion einzubringen.

## Organisation und Durchführung

Die Publikation wird gemeinsam zwischen der Stabsstelle Unternehmenspolitik und der Fachabteilung Good Governance und Menschenrechte erstellt. Das Einleitungskapitel und zwei Fallstudien werden auf den Governancefachtagen 2015 in Berlin exemplarisch vorgestellt, um mit den Mitarbeitern der Abteilung in die Diskussion zu kommen. Die Fallstudien werden nach den Fachtagen ausgewählt. Die Fertigstellung der Publikation ist für die 2. Jahreshälfte 2016 geplant. Die Publikation, soll über die Governancefachverbände und über die Regionalkonferenzen auch an die Landesdirektoren verbreitet werden.

### 1. Zentrale Aktivitäten im Erstellungsprozess

- a. Konzepterstellung und -abstimmung in der Abteilung
- b. Erarbeitung Kooperationsvereinbarung mit Stabsstelle Unternehmensentwicklung
- c. Abfrage und Sondierung von Ideen für Fallstudien aus der Abteilung und den Vorhaben
- d. Abfrage nach Instrumenten aus Cluster, Task Forces und AG der Abteilung
- e. Kriterien für die Auswahl der Fallstudien erarbeiten
- f. Erstellung eines Leitfadens für die Erstellung der Fallstudien für Fallstudien-schreiber
- g. Begleitung und Kommentierung der Fallstudienentwürfe mit Hilfe von 2 Workshops während der Erstellungsphase der Fallstudien
- h. Qualitätssicherung, peer reviewing der Fallstudien mit interner und externer Besetzung (Freiberg, Stockmayer, Kirsch)
- i. Schreiben des Einleitungsartikels,
- j. Schreiben des Abschlussartikels
- k. Einrichten einer Website mit für FATA Teilnehmer
- l. Verhandlungen mit Buchverlagen
- m. Lay-out, Druckfahnen korrigieren
- n. Präsentation und/oder Verteilung der Publikation in Fachverbänden und auf Regionalkonferenzen, sowie in internationalen Foren ab Ende 2016

### 2. Rollen und Verantwortlichkeiten im Erstellungsprozess

Die Erstellung des Buches wird von einem Kernteam verantwortet. Dieses Kernteam besteht aus Lead Governance Advisor, AL Governance und Konflikt, Senior Politikberaterin der Stabsstelle Unternehmensentwicklung und dem Gutachter. Das Managementteam der Abteilung 42 entscheidet über zentrale Aspekte des Buches (z.B. Konzept, Fallstudienauswahl). Die Fallstudien werden von Projektmitarbeiter/innen oder Fachplaner/innen der Abteilung geschrieben. Für jede/n Fallschreiber/in wird eine Fachplaner/in als Back-stopper bzw. Tandempartner/in benannt.