

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Personalentwicklungsbedarf in der nationalen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Klaus Liebig / Jürgen Wiemann

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Bonn 2008

Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0441

Liebig, Klaus: Personalentwicklungsbedarf in der nationalen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit / Klaus Liebig ; Jürgen Wiemann. Studie im Auftr. des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. – Bonn : DIE, 2008. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 22)
ISBN 978-3-88985-413-1

Dr. Klaus Liebig, Diplom-Volkswirt, ist seit Mai 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE. Vor Eintritt ins DIE arbeitete er am Lehrstuhl für Entwicklungsökonomie an der Universität Göttingen, wo er auch studiert und promoviert hat. Er beschäftigt sich mit der Welthandelsordnung, mit geistigen Eigentumsrechten und mit Fragen der Entwicklungsfinanzierung.
E-Mail: klaus.liebig@die-gdi.de

Dr. Jürgen Wiemann ist stellvertretender Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik.
E-Mail: juergen.wiemann@die-gdi.de

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
☎ +49 (0)228 94927-0
☎ +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Vorwort

Im Jahr 2007 wurde das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) vom Personalreferat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beauftragt, eine Studie zum Personalentwicklungsbedarf in der nationalen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu erstellen. Die Studie soll auf eine Analyse der gegenwärtigen Praxis und antizipierten Bedarfe der Personalentwicklung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Entwicklungszusammenarbeit zielen.

Dabei sollen insbesondere Querschnittsqualifikationen in den Feldern Entwicklungspolitik und im Management internationaler Kooperationen im Blickpunkt stehen, die sich aus den gegenwärtigen Herausforderungen der Neuausrichtung international abgestimmter Entwicklungszusammenarbeit ergeben: Entwicklungspolitik als Beitrag zur globalen Strukturpolitik, nationale und internationale Abstimmung zwischen Gebern, Stärkung der Rolle der Partner, verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Politikfeldern, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft.

Die Studie soll die gegenwärtigen Angebote (Themen und Formate) sowie die angezielten Qualifikations- und Kompetenzprofile der Personalentwicklungsmaßnahmen für verschiedene Funktionsgruppen und Hierarchieebenen der deutschen Vorfeldorganisationen und des BMZ untersuchen.

Das Ergebnis soll verglichen werden mit den Angeboten nationaler Agenturen anderer Geberländer und deren Personalentwicklungsorganisation (internationales *benchmarking*).

Daraus sollen mögliche Perspektiven für gemeinsame Trainingsmaßnahmen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene entwickelt werden und in das internationale „Train4Development“-Netzwerk eingebracht werden.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	1
Einführung	7
1 Entwicklungspolitische Trends und ihre Auswirkungen auf Kompetenzanforderungen in der EZ	9
1.1 Ausdifferenzierung des entwicklungspolitischen Zielsystems: Handlungsanforderungen auf unterschiedlichen Interventionsebenen	9
1.2 Ausdifferenzierung der Partnerländer: Anpassungsbedarf der entwicklungspolitischen Instrumente	10
1.3 (Neue) Kompetenzanforderungen für entwicklungspolitische Fachkräfte	12
2 Analyse der gegenwärtigen Praxis der Personalentwicklung in der deutschen EZ	15
2.1 Was ist Personalentwicklung?	15
2.2 Dezentrale Organisation der Personalentwicklung im deutschen EZ-System	17
2.3 Personalentwicklung als strategische Aufgabe in den einzelnen Organisationen	18
2.4 Empirische Auswertung der bestehenden Fortbildungsprogramme	21
2.5 Entwicklung wichtiger Bereiche der PE aus der Perspektive der Interviewpartner	29
2.6 Angewandte Methoden in der PE	33
2.7 Derzeitige Nutzung und wahrgenommener Bedarf an institutionenübergreifenden Angeboten der PE	34
2.8 Trägt die bisherige PE-Organisation zur Vermittlung der zukünftig benötigten Kompetenzen bei? (Soll-Ist-Analyse)	35
3 Analyse der Personalentwicklungstrends bei anderen Gebern	38
3.1 Annäherung von entwicklungspolitischer und diplomatischer Aus- und Fortbildung	39
3.2 Dezentralisierung des entwicklungspolitischen Trainings im Zuge der Dezentralisierung der Entwicklungszusammenarbeit	40
3.3 Flexibilisierung der Trainingsangebote	40
3.4 Evaluierung der Trainingsmaßnahmen nach Resultaten	41
3.5 Strategische Personalentwicklungsplanung als Grundlage für angebots- und zukunftsorientierte Trainingsprogramme	42
3.6 <i>Joint donor training und joint donor partner training</i>	42

4	Schlussfolgerungen und Empfehlungen für eine Fortentwicklung der Personalentwicklung in der deutschen EZ	43
4.1	Schlussfolgerungen	43
4.2	Empfehlungen	44
4.3	Politische Entscheidungen	47
	Literaturverzeichnis	49
	Anhang	51
	Liste der geführten Interviews	77

Abbildungen

Abbildung 1:	Elemente der Handlungskompetenz	16
--------------	---------------------------------	----

Tabellen

Tabelle 1:	Teilnahme von BMZ-Beschäftigten an Fortbildungsmaßnahmen	22
Tabelle 2:	Teilnehmerzahlen in der V-EZ im Jahr 2007	28

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
BAköV	Bundesakademie für öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
CIM	Zentrum für Migration und Entwicklung
CLO	Chief Learning Officer
DAC	Development Assistance Committee
Danida	Danish International Development Agency
DCCD	Danida Centre for Competence Development
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DFID	Department for International Development
DGIS	Directorate General for International Cooperation
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DIIS	Danish Institute for International Studies
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
EPOL	Entwicklungspolitische Kompetenz
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GIGA	German Institute of Global and Area Studies
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HCS	Home Civil Servants
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immunodeficiency Syndrome
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
IK	Interkulturelle Kommunikationskompetenz
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LDCs	Least Developed Countries
LDS	Learning and Development Services
LK	Landeskompetenz
MAP	Mitausreisende Partner(innen)
MB	Management und Beratungskompetenz
MDF	Management for Development Foundation
MFA	Ministry of Foreign Affairs
NFSI	Norwegian Foreign Service Institute
NGOs	Non-Governmental Organizations
Norad	Norwegische Agentur für Entwicklungszusammenarbeit
NROs	Nichtregierungsorganisationen
ODA	Official Development Assistance
PE	Personalentwicklung
PFM	Public Financial Management
PPP	Public-Private Partnership
PRSP	Poverty Reduction Strategies

PSA	Public Service Agreement
SAIC	Staff Appointed in Country
Sida	Swedish International Development Agency
SK	Sprache und Kommunikationskompetenz
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TDU	Training and Development Unit
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations
V-EZ	Vorbereitungsstätte für Entwicklungszusammenarbeit
WZ	Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Zusammenfassung

Neue Anforderungen an die Entwicklungspolitik

Entwicklungspolitik verändert sich immer schneller. Sie ist heute multilateraler und dezentraler als früher, hat ein wesentlich komplexeres Zielsystem und ist darauf angewiesen, politikfeldübergreifende Kooperationen einzugehen. Damit haben sich die Kompetenzanforderungen an entwicklungspolitische Fachkräfte gewandelt. Vor allem zwei große Trends stellen die Personalentwicklung (PE) entwicklungspolitischer Organisationen vor neue Herausforderungen: Erstens die zunehmende Komplexität des entwicklungspolitischen Zielsystems: Armutsminderung, Stabilisierung fragiler Staaten, Gestaltung der Globalisierung, Eindämmung des Klimawandels und Bewältigung seiner Folgen in den am meisten betroffenen Ländern. Dadurch gewinnt die Fähigkeit zur Kooperation mit neuen Partnern im In- und Ausland an Bedeutung. Zweitens die fortschreitende Ausdifferenzierung der Partnerländer, wodurch neue Kompetenzen beim Einsatz eines immer vielfältigeren Instrumentariums notwendig werden.

Die Entwicklungsländer haben sich in den letzten Jahrzehnten in politischer und ökonomischer Hinsicht immer stärker ausdifferenziert. Darauf reagiert die Entwicklungspolitik mit einem abgestuften Instrumentarium je nach Länderkategorie. Für deutsche EZ-Institutionen mit ihrem schon immer besonders differenzierten Instrumentarium ergeben sich erhebliche Anpassungserfordernisse. Aufgrund des komplexen entwicklungspolitischen Zielbündels ist kurzfristig nicht damit zu rechnen, dass sich die Auswahl der Partnerländer nach wenigen eindeutigen Kriterien richten wird. Die EZ-Institutionen stehen daher vor der Herausforderung, einerseits breites, andererseits ländergruppenspezifisches Wissen über Instrumente vorzuhalten.

Ausgehend von diesen Trends ergeben sich veränderte Kompetenzanforderungen für entwicklungspolitische Fach- und Führungskräfte. Unverändert bleibt das sektorale Fachwissen in ihrem Einsatzgebiet Grundlage für den effektiven Einsatz der Fachkräfte. Darüber hinaus zählen interkulturelle Kompetenz und Sprachkenntnisse zu den seit langem benötigten Kompetenzen. Von zunehmender Bedeutung hingegen sind Kompetenzen, die zwar nicht in allen deutschen EZ-Institutionen gleichermaßen zum Einsatz kommen, die aber für den Erfolg des Gesamtsystems entscheidend sind:

Politikkompetenz: Entwicklungspolitik wird ein immer komplexeres Politikfeld. Einerseits ist die EZ im engeren Sinne „politischer“ geworden, andererseits gibt es zunehmend Schnittstellen zu anderen Politikfeldern, und darüber hinaus gewinnt die internationale Ebene an Bedeutung. Das Management des Politikfeldes wird dadurch komplizierter, und die Anforderungen an die damit betrauten Fachkräfte steigen.

Entwicklungspolitische Strategiefähigkeit: Die Tätigkeit von entwicklungspolitischen Fachkräften verlagert sich von der Projektebene auf die Ebene von Geber- und Partnerdialogen, in denen über entwicklungspolitische Konzepte gestritten wird. Hierfür ist einerseits fundiertes sektorpolitisches und allgemeines entwicklungspolitisches Wissen erforderlich. Andererseits benötigen die Fachkräfte stärker als früher Kompetenzen, die sich auf die neue Internationalität der Verhandlungen beziehen: Multilateralismuskompetenz, entwicklungspolitische *Global Governance*-Kompetenz, vertiefte Kenntnisse verwandter

Politikfelder, bei denen es um die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter geht (Umwelt, Sicherheit, Armutsbekämpfung, Finanzmarktstabilität, Wissen), Kompetenzen zum Umgang mit den Prinzipien der Paris-Agenda.

Kohärenzkompetenz: Entwicklungspolitik wird in Zukunft nur wirksam sein in Vernetzung mit anderen Ressorts der deutschen Außenbeziehungen. Daher benötigen entwicklungspolitische Fachkräfte Kohärenzkompetenzen, die über das Einsatzfeld der EZ im engeren Sinne hinausgehen. Sie müssen über den Tellerrand der Entwicklungspolitik hinausdenken können und die Handlungslogik der anderen Politikfelder verstehen.

Ländergruppenspezifische Kompetenzen: Neben den eher allgemeinen Kompetenzen aus dem Bereich des Politikmanagements benötigt die Entwicklungspolitik darüber hinaus spezifische Kompetenzen für die verschiedenen Typen von Partnerländern, also für *good performer-LDCs* oder *bad performer-LDCs*, für eine mittlere Gruppe von Entwicklungsländern zwischen *Least Developed Countries* (LDCs) und Ankerländern, sowie für die dynamischen Ankerländer und die fragilen Staaten.

Personalentwicklung in der deutschen EZ

Vor diesem Hintergrund hat sich die Personalentwicklung in den staatlichen deutschen EZ-Institutionen in den letzten Jahren gewandelt. Viele Organisationen haben die strategische Rolle von Personalentwicklung für die eigene Organisation erkannt. In den meisten EZ-Organisationen kommt den Personalabteilungen heute eine wichtigere Rolle bei der Steuerung der PE-Aktivitäten zu als früher. Mitarbeiterprofile und Fortbildungskonzepte wurden überarbeitet, die Stellung der Personalabteilungen aufgewertet. Allerdings gibt es weiterhin Verbesserungspotenzial bei wichtigen „Stellschrauben“, insbesondere was die Verschränkung von Personalentwicklung und strategischer Unternehmenssteuerung mit Hilfe von Bedarfserfassung, Evaluierung und Datenverarbeitung betrifft.

Trotz der veränderten Anforderungen des Politikfeldes gibt es keine übergreifende Personalentwicklungsstrategie für das gesamte deutsche EZ-System. Das ist angesichts der institutionellen Aufgliederung im EZ-System auch nicht verwunderlich. Vielmehr betreibt jede einzelne Institution Personalentwicklung so, dass sie den eigenen Organisationsinteressen (und denen ihrer Mitarbeiter)¹ dient. Von den Mitarbeitern wird erwartet, dass sie die Unternehmensziele in ihrem jeweiligen Arbeitsbereich im Blick haben und die Organisation gut nach außen vertreten können. Auch eine solche dezentrale Personalentwicklungs-Strategie kann in der Summe die erwünschten Kompetenzen erbringen, sofern die Anreize für die einzelnen Organisationen richtig gesetzt sind. Dies kann durch Wettbewerb oder klare politische Steuerung erreicht werden.

Zurzeit findet der überwiegende Teil der Personalentwicklungsmaßnahmen innerhalb der jeweiligen Institution statt. Institutionenübergreifende Angebote werden nur selektiv genutzt, und zwar insbesondere zur Ausreisepreparierung in der Vorbereitungsstelle für Entwicklungszusammenarbeit (V-EZ). In den Gesprächen für diese Studie wurde nur

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwenden wir im Text entweder geschlechtsneutrale Begriffe oder nutzen die männliche Form, ohne damit weibliche Mitarbeiterinnen ausgrenzen zu wollen.

selten ein Bedarf an weiteren institutionenübergreifenden Personalentwicklungsmaßnahmen geäußert. Der Grund wird primär darin gesehen, dass die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ihre Personalentwicklung darauf ausrichten müssen, die eigene Organisation zu stärken. Hingegen erhofft man sich im BMZ von institutionenübergreifenden Personalentwicklungsangeboten die Entwicklung gemeinsamer Sichtweisen zu bestimmten Themen in der deutschen EZ. Aus dieser Perspektive erhöht institutionenübergreifende Personalentwicklung die Kohärenz des EZ-Gesamtsystems, verbessert die strategische Steuerungsfähigkeit des BMZ und erhöht die Kooperationsfähigkeit der einzelnen EZ-Institutionen.

Die deutschen EZ-Organisationen nutzen Mitarbeitergespräche und die darin enthaltenen Vereinbarungen zu Personalentwicklung zur Steuerung der Fortbildungsaktivitäten. In der Regel bilden die Vereinbarungen zur Fortbildung einen verpflichtenden Bestandteil der Mitarbeitergespräche. Dadurch können sich auf der einen Seite die Mitarbeiter auf die Vereinbarung berufen, auf der anderen Seite können die Vorgesetzten die kontinuierliche Fortbildung ihrer Mitarbeiter steuern. Dieser dezentralen Steuerung des Fortbildungsbedarfs steht eine zentrale Ableitung gewünschter Kompetenzen gegenüber, die im Rahmen von Führungskräfte tagungen erfolgt. Die befragten Führungskräfte hielten diese Form der Kompetenzsteuerung übereinstimmend für ausreichend.

BMZ und Durchführungsorganisationen evaluieren die eigene Personalentwicklung nicht in systematischer Weise. Die Organisationen beschränken sich darauf, die einzelnen Schulungsangebote mittels Fragebögen von den Teilnehmern evaluieren zu lassen. Allerdings konnte keine Organisation einen konsolidierten Überblick über die Eigenevaluierungen geben, die in der Regel nicht elektronisch verwertet werden. Jede Organisation dokumentiert die eigenen Aktivitäten auf unterschiedliche Art und Weise. Daher ist eine Gesamtschau auf die Personalentwicklung im EZ-System schwierig.

Generell wird Führungskompetenz eine zunehmende Bedeutung beigemessen. Das BMZ hat einen verpflichtenden Kanon an Führungskräftefortbildungen beschlossen, die von allen Aspiranten wahrgenommen werden müssen. GTZ und KfW haben Potenzialeinschätzungen für künftige Führungskräfte institutionalisiert, die von den Personalabteilungen betreut werden und intensive PE-Maßnahmen beinhalten. Übereinstimmend wird betont, dass Führungskräfte heute mehr soziale Kompetenzen benötigen als früher, während die Fachkompetenz in Bezug auf die Führungsaufgabe stärker in den Hintergrund getreten ist. Daher haben sich bei den Führungskräfte trainings die größten Veränderungen ergeben: die einzelnen Veranstaltungen sind von kürzerer Dauer, finden dafür aber öfter und jobbegleitend statt. Methoden wie *coaching* und *peer teaching* werden in allen Organisationen eingesetzt und geschätzt.

Personalentwicklung in der breiten Definition schließt verschiedene Formate und Methoden der Fortbildung ein. Innerhalb der Gruppe der formalen Fortbildungsmaßnahmen dominiert für die fachlichen Fortbildungen die klassische Unterrichtsform (*classroom teaching*). Bei Führungskräfte trainings und zum Training sozialer Kompetenzen werden in der Regel Workshops besucht. Für alle Fortbildungsangebote geht der Trend dahin, dass kürzere Veranstaltungen in einem aufeinanderfolgenden Zyklus modular aufgebaut werden. *Coaching* und Supervisionsangebote werden als integraler Teil in der Personalentwicklung eingesetzt. Demgegenüber wird das im angelsächsischen Bereich relativ weit

verbreitete E-Learning im deutschen EZ-System bislang selten eingesetzt. Für fachliches Lernen könnte E-Learning eine Alternative sein, die gerade für die Auslandsmitarbeiter von Vorteil sein könnte. Im Bereich der eher informellen Lernaktivitäten wurden von den Gesprächspartnern verschiedene Formate genannt, die eine wichtige Rolle spielen: Großer Beliebtheit erfreuen sich die *Brown Bag Lunches*, bei denen während des Mittagessens „zwischendurch“ Wissen erworben werden kann.

Relativ wenige Veranstaltungen befassen sich mit der Handlungslogik anderer Geber. Uns ist keine Veranstaltung bekannt, die in Zusammenarbeit mit großen bilateralen oder multilateralen Gebern durchgeführt wird (abgesehen von einigen Trainingsangeboten im Rahmen des Train4Dev-Netzwerkes und von einem Training zu Konfliktprävention in der V-EZ). Vermutlich sind deutsche entwicklungspolitische Fachkräfte in internationalen Gebergruppen daher nicht optimal auf die Denkweisen der Verhandlungspartner vorbereitet, was ihre Verhandlungsposition schwächt.

Personalentwicklungstrends bei anderen Gebern

Die unter dem Blickwinkel der Fortbildung untersuchten anderen europäischen Geber wurden für den Vergleich mit dem deutschen entwicklungspolitischen Fortbildungssystem ausgewählt, weil ihre Entwicklungspolitik als vorbildlich gilt, zum einen gemessen an den bereits erreichten bzw. angestrebten ODA-Quoten, zum anderen wegen ihrer Vorreiterrolle bei der Umsetzung der *Aid Effectiveness Agenda* (Paris Deklaration). Außerdem wurde *EuropeAid* einbezogen, weil die Europäische Gemeinschaft im Zuge von Geberharmonisierung und Arbeitsteilung eine zunehmende Rolle für die europäische Entwicklungszusammenarbeit insgesamt spielen wird.

Bei den anderen Gebern ist die Personalentwicklungsplanung zwischen Außen- und Entwicklungsministerien, soweit sie überhaupt beide existieren, eng verzahnt. Auch die Fort- und Weiterbildungsangebote werden dort für Diplomaten und EZ-Personal gemeinsam durchgeführt. In Deutschland werden demgegenüber die Beschäftigten des Auswärtigen Amtes (AA) und des BMZ in getrennten Ausbildungszentren fortgebildet.

Der Blick über den „deutschen Tellerrand“ zeigt, dass keine der hier dargestellten EZ-Organisationen der anderen Geber in jeder Hinsicht als vorbildlich auf dem Gebiet des Trainings (*Benchmark*) angesehen werden kann. Alle sind bemüht, den neuen Anforderungen an die EZ nach der Paris Deklaration gerecht zu werden. Dass dabei Fortbildung in vielfältiger Form eine unterstützende Rolle spielen muss, wird überall anerkannt, doch setzen die budgetären, personellen und zeitlichen Beschränkungen dem Bemühen, die Kompetenzen des Personals durch Trainingsmaßnahmen rasch an die neuen Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit anzupassen, mehr oder weniger enge Grenzen. Darin kann eine weitere Rechtfertigung für gemeinsame Trainingsprogramme der Geber und Arbeitsteilung auch auf dem Gebiet der Fortbildung gesehen werden.

Bei den anderen Gebern lassen sich sechs mehr oder weniger gemeinsame und für die zukünftige Ausgestaltung der entwicklungspolitischen Fortbildung auch in Deutschland bedeutsame Trends erkennen: Weit fortgeschritten ist die Annäherung von entwicklungspolitischer und diplomatischer Aus- und Fortbildung sowie die Dezentralisierung des entwicklungspolitischen Trainings im Zuge der Dezentralisierung der Entwicklungszu-

sammenarbeit, alle Geberorganisationen gehen in Richtung Flexibilisierung der Trainingsangebote, angestrebt, aber noch wenig umgesetzt wird die Evaluierung der Trainingsmaßnahmen nach Resultaten, auch die strategische Personalentwicklungsplanung als Grundlage für angebots- und zukunftsorientierte Trainingsprogramme wird von allen Organisationen als Ziel angesehen, aber noch kaum praktisch verwirklicht, und eine zunehmende Bedeutung spielt und wird in Zukunft noch spielen *joint donor training* und *joint donor partner training*.

Empfehlungen

Die Personalentwicklung der einzelnen Organisationen deckt heute große Teile des „klassischen Bedarfs“ an Kompetenzvermittlung in der EZ gut ab. Ungedeckte Bedarfe ergeben sich aus der Studie vor allem in den folgenden Bereichen:

- Aus unserer Sicht fehlen zurzeit gemeinsame **Fortbildungsangebote für Berufseinsteiger** in die EZ. Bei diesen Fortbildungsangeboten sollte es darum gehen, zentrale Fragestellungen der deutschen und internationalen EZ gemeinsam zu bearbeiten.
- Es fehlen Orte im Gesamtsystem, an dem sich **Führungskräfte und erfahrene Fachkräfte institutionenübergreifend über zentrale entwicklungspolitische Herausforderungen austauschen** können. „Fortbildung“ impliziert im Hinblick auf diese hochqualifizierte Zielgruppe vor allen Dingen ein gezieltes Angebot zur Reflexion übergreifender, strategischer Fragen, für die häufig in den dichten Arbeitsabläufen zu wenig Zeit bleibt. Die Zusammenführung der Führungskräfte des BMZ und der Vorfeldorganisationen in gemeinsamen Fortbildungsveranstaltungen hätte die zentrale Funktion, Herausforderungen, die das gesamte EZ-System betreffen, jenseits der Tagesroutine und ohne den Druck zu unmittelbaren Entscheidungen aus den unterschiedlichen Perspektiven zu reflektieren, um gemeinsame Sichtweisen und Strategien zu entwickeln.
- **Gemeinsame Personalentwicklungsangebote für Fachkräfte in Organisationen, die sich mit dem Management internationaler Beziehungen befassen**, sollten verstärkt angeboten werden, um eine kohärente Gesamtpolitik zur gerechten und nachhaltigen Gestaltung der Globalisierung durch alle außenorientierten Politiken zu befördern. Angesichts der wachsenden Zahl von betroffenen Ministerien und Durchführungorganisationen im Inland sehen wir hier eine der wichtigsten Zukunftsaufgaben für ein modernes Personalentwicklungssystem.
- **Gemeinsame PE-Angebote** sind auch **in anderen Kompetenzfeldern** (soziale Kompetenz, Führung) denkbar. Die Fortbildungsangebote der einzelnen EZ-Organisationen ähneln sich in großen Teilen. Für gemeinsame Angebote spricht, dass möglicherweise die Kooperation zwischen den einzelnen Organisationen verbessert wird, wenn soziale und kommunikative Kompetenzen gemeinsam trainiert werden. Auch ist es denkbar, dass Kostenvorteile realisiert werden können. Gegen gemeinsame Angebote spricht das legitime Interesse der einzelnen Organisationen, PE als strategische Unternehmensaufgabe weitgehend intern zu steuern.

- Es wäre wünschenswert, auf **EU-Ebene PE-Aktivitäten stärker arbeitsteilig** zu entwickeln und für Fachkräfte aus den nationalen und europäischen EZ-Institutionen anzubieten. Dadurch könnte die Entwicklung europäischer Sichtweisen auf Entwicklungsprobleme gefördert werden (explizites Wissen). Gleichzeitig würde die Kooperation zwischen den europäischen Gebern trainiert (Handlungskompetenz).
- Das deutsche PE-System besitzt bislang keine überzeugenden Antworten auf die Frage, wie der **zunehmend dezentral anfallende Fortbildungsbedarf** gedeckt werden kann. Die neue EZ-Architektur verlangt zumindest in den LDCs eine weitere Auslagerung von Entscheidungsstrukturen in die Partnerländer, verbunden mit der Verpflichtung zur Kooperation mit anderen Gebern und den Partnerländern.

Einführung

Personalentwicklung (PE) hat Konjunktur. Branchenübergreifend erkennen Unternehmen und Institutionen, dass die Beschäftigten ihr wertvollstes Kapital darstellen. Sie ergreifen PE-Maßnahmen, um dem wachsenden Wettbewerbsdruck einer offenen Weltwirtschaft gerecht zu werden und um die Existenz ihrer Institutionen sowie die Beschäftigungsfähigkeit ihrer Beschäftigten zu sichern. Auch die staatliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) spürt den Wettbewerb, wenngleich unter anderen Rahmenbedingungen als die Privatwirtschaft. Die Anforderungen an das entwicklungspolitisch tätige Personal nehmen zu, so dass der Bedarf an effektiver und effizienter Personalentwicklung steigt.

Dieser Studie liegt die Hypothese zugrunde, dass sich die Anforderungen an eine erfolgreiche Entwicklungspolitik in den letzten Jahren erheblich gewandelt haben und dass sich dieser Wandel in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Entwicklungspolitik ist heute multilateraler und dezentraler als früher. Sie hat ein wesentlich komplexeres Zielsystem und ist stärker darauf angewiesen, politikfeldübergreifende Kooperationen einzugehen. Daraus resultieren (teilweise) neue Kompetenzanforderungen an entwicklungspolitische Fachkräfte. In der Studie geht es um die Frage, ob die Personalentwicklung in der deutschen EZ die einschneidenden Veränderungen des Politikfeldes bereits hinreichend reflektiert. Wir kommen zu dem Ergebnis, dass es im deutschen EZ-System interessante Entwicklungen in der PE gibt. Viele der künftig wichtigen Kompetenzen reflektieren sich in den PE-Konzepten der einzelnen EZ-Institutionen. Dennoch haben wir den Eindruck, dass der strukturelle Wandel der internationalen Entwicklungspolitik noch nicht vollständig im bestehenden PE-System angekommen ist.

Aufbau und methodisches Vorgehen

Wir stellen zunächst eine knappe Interpretation der entwicklungspolitischen „Großwetterlage“ zur Diskussion, wie sie sich aus unserer Sicht in der Fachdebatte und den internationalen Deklarationen darstellt. Daraus werden die (neuen) Kompetenzanforderungen abgeleitet, die sich im PE-System der deutschen EZ widerspiegeln sollten (Kapitel 1).

Das zweite Kapitel analysiert die gegenwärtige Praxis der Personalentwicklung für Fachkräfte in der staatlichen Entwicklungspolitik in Deutschland. Um einen Überblick über die zurzeit durchgeführten PE-Aktivitäten im deutschen EZ-System zu gewinnen, wurden die großen staatlichen EZ-Organisationen gebeten, wichtige Dokumente zu ihrer PE-Arbeit und Dokumentationen über ihre Fortbildungsaktivitäten zur Verfügung zu stellen.² Dies ermöglicht es uns, anhand der Veranstaltungstitel abzuschätzen, welche Inhalte abgedeckt werden. Die Datenlage reicht indes nicht aus, um quantitative Aussagen über das Gesamtsystem zu treffen, um Trends festzustellen und um Schwerpunkte eindeutig zu identifizieren. Darüber hinaus besitzen wir keine quantitativen Daten über die Wirkungen der PE-Maßnahmen.

Ergänzend zu den Fortbildungsprogrammen wurden daher Interviews mit Schlüsselpersonen für die PE im deutschen EZ-System geführt (siehe Liste der Interviewpartner im Anhang). Aufgrund zeitlicher Engpässe konnte nur eine Auswahl der potenziellen Ge-

2 Daten liegen vor für BMZ, KfW, GTZ, DED, InWEnt, V-EZ.

sprächspartner interviewt werden. Die Auswahl bezog sowohl Führungskräfte auf höherer Ebene als auch direkt für PE verantwortliche Personen ein. Die Ergebnisse der Interviews gehen als qualitative Daten („Einschätzungen“) in die Ist-Analyse ein, um die Lücken der quantitativen Daten auszugleichen.

Im dritten Kapitel werden internationale Erfahrungen mit PE für entwicklungspolitisches Personal i. w. S. ausgewertet. Die anderen Geber gehen unterschiedliche Wege, um den neuen Anforderungen an die EZ gerecht zu werden. Es schält sich bislang zwar kein *best practice*-Modell heraus, sehr wohl aber lassen sich einige gemeinsame Trends erkennen. Die Aussagen stützen sich auf Gespräche mit sechs anderen Gebern (siehe Liste der Interviewpartner im Anhang), auf die Auswertung von öffentlich zugänglichem Material der entsprechenden Fortbildungsinstitutionen und auf vorliegende Studien/Evaluierungen zum Thema. Im Anhang werden die PE-Systeme der sechs Geber ausführlicher dargestellt.

Im vierten Kapitel werden zunächst die Ergebnisse der Ist-Analyse zusammengefasst. Daran anschließend werden vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen Schlussfolgerungen für eine Fortentwicklung des deutschen PE-Systems gezogen.

Grenzen der Studie

Keine Studie kann alle Erwartungen ihrer Leser erfüllen. Daher weisen wir gleich zu Beginn auf einige Grenzen dieser Studie hin, die sich aus dem Untersuchungsziel, dem Zeitbudget und dem Kompetenzprofil der Autoren ergeben.

- Die Studie gibt einen Überblick über die Situation der PE in der deutschen EZ vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungen. Wir machen die wichtigsten Elemente des PE-Systems transparent und weisen auf die aus unserer Sicht kritischen Punkte hin. Aussagen zu einzelnen Aspekten des Themas fallen hingegen weniger konkret aus, als es spezialisiertere Studien getan hätten.
- Die Studie konzentriert sich auf die **bilaterale staatliche deutsche EZ** und erfasst damit nur einen Ausschnitt der Aktivitäten, die als EZ oder gar Entwicklungspolitik bezeichnet werden können. Allerdings machen wir deutlich, dass sich die EZ wandelt und dass in Zukunft intensiver darüber nachgedacht werden muss, wie PE für alle Fachkräfte organisiert werden kann, die sich mit internationalen Beziehungen befassen.
- Im Blickpunkt steht die PE für „**entwicklungspolitische Fachkräfte**“. Dieser Personenkreis ist heterogen. Es sind ebenso Berufseinsteiger wie erfahrene Fach- und Führungskräfte darunter erfasst. Eine untergeordnete Rolle spielen in dieser Studie die sehr spezialisierten Fachkräfte, die vom Centrum für Migration und Entwicklung (CIM) und teilweise von anderen EZ-Organisationen für eine begrenzte Zeit ins Ausland entsandt werden und die ein eher „technisches“ als „politisches“ Einsatzfeld haben (Ingenieure, Ärzte).
- Die Studie konzentriert sich in ihren **Schlussfolgerungen** auf Vorschläge zur generellen Weiterentwicklung des PE-Systems in der deutschen EZ und auf politische Handlungsoptionen. Darüber hinaus werden Perspektiven und Ideen für Fortbildungsangebote präsentiert, die nach Auffassung der Autoren von den verantwortlichen Organisationen geprüft werden sollten. Es ist hingegen nicht das Ziel der Studie, einzelne PE-Angebote konkret zu entwerfen. Dies sollte bei Bedarf im Anschluss an die Empfehlungen dieser Studie von PE-Spezialisten geleistet werden.

1 Entwicklungspolitische Trends und ihre Auswirkungen auf Kompetenzanforderungen in der EZ

Entwicklungspolitik verändert sich kontinuierlich. In den letzten Jahren hat sich – auch bedingt durch internationale Prozesse – die Veränderungsgeschwindigkeit in der EZ erhöht. Damit haben sich die Kompetenzanforderungen an entwicklungspolitische Fachkräfte gewandelt. Zurzeit stellen vor allem zwei große Trends die Personalentwicklung vor neue Herausforderungen: Erstens die zunehmende Komplexität des entwicklungspolitischen Zielsystems, wodurch die Fähigkeit zur Kooperation mit neuen Partnern im In- und Ausland an Bedeutung gewinnt (1.1). Zweitens die fortschreitende Ausdifferenzierung der Partnerländer, wodurch neue Kompetenzen beim Einsatz eines immer vielfältigeren Instrumentariums notwendig werden (1.2). Beide Trends werden im Folgenden zunächst skizziert und darauf aufbauend die (neuen) Kompetenzanforderungen an entwicklungspolitische Fachkräfte abgeleitet, die sich letztlich aus dem Streben nach einer *wirksamen* Entwicklungspolitik ergeben (1.3).

1.1 Ausdifferenzierung des entwicklungspolitischen Zielsystems: Handlungsanforderungen auf unterschiedlichen Interventionsebenen

Die Bekämpfung der Armut stellt das Oberziel der Entwicklungspolitik dar. Während dieses Ziel in der Vergangenheit durch „Arbeit vor Ort“, also in den Partnerländern, verfolgt wurde, haben in den letzten Jahren zwei weitere Interventionsebenen an Bedeutung gewonnen (Messner / Scholz 2007): *„Innenpolitisch arbeiten entwicklungspolitische Fachkräfte zunehmend an der Verbesserung der Kohärenz anderer Politikfelder mit entwicklungspolitischen Zielen. Auf regionaler und globaler Ebene mischt sich die Entwicklungspolitik ein, wenn internationale Rahmenbedingungen und Regelwerke Auswirkungen auf die nationalstaatlichen Handlungsoptionen haben (sollen) – was in einer stärker vernetzten Welt zunehmend der Fall ist.“*

Die drei Interventionsebenen entsprechen dem internationalen entwicklungspolitischen *state of the art*, weil sie aus der Debatte um die „richtigen“ Ziele und Ansatzpunkte der Entwicklungspolitik abgeleitet sind. Mit der Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000 liegt ein international akzeptierter Konsens hierüber vor. Das BMZ proklamiert darauf aufbauend vier Leitmotive seiner Arbeit, die in verschiedenen Feldern und Schwerpunkten umgesetzt werden sollen: Armut bekämpfen – Frieden sichern und Demokratie verwirklichen – Globalisierung gerecht gestalten – Umwelt schützen (www.bmz.de/de/themen/index.html).

Wenngleich kaum bestritten wird, dass die Ziele sinnvoll sind, so wird die praktische Umsetzung der Entwicklungspolitik durch ein mehrdimensionales Zielbündel komplizierter. Denn es gibt Spannungen zwischen den Zielen sowie zwischen der Entwicklungspolitik und anderen Politikfeldern. Notwendigerweise konkurrieren die einzelnen Maßnahmen, die sich mehr oder weniger auf eines der Teilziele konzentrieren, um knappe Mittel. Das komplexer gewordene Zielsystem erschwert darüber hinaus eine klar abgegrenzte Profilbildung gegenüber anderen Politikfeldern, wie es bei einem eindimensionalen Zielbündel leichter möglich wäre (paradigmatisch in dieser Hinsicht das britische Entwick-

lungsministerium *Department for International Development* (DFID), das sich ausschließlich auf das Ziel der Armutsminderung konzentriert).³ Schließlich greift die Entwicklungspolitik mit den vier Leitmotiven in vielfältiger Weise in Politikfelder ein, die von anderen Ministerien oder Durchführungsorganisationen federführend betreut werden. Das Schnittstellenmanagement und die Fähigkeit zur Kooperation mit Akteuren außerhalb der klassischen EZ gewinnen dadurch erheblich an Bedeutung.

Die Ausdifferenzierung des entwicklungspolitischen Zielsystems führt auch zu größeren Schwierigkeiten bei der Messung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit, also bei der Erfolgskontrolle der eigenen Arbeit. Dies gilt umso mehr, als im Kontext der Kohärenzbemühungen die Ziele anderer inländischer Akteure in die Umsetzung der Entwicklungszusammenarbeit einfließen. Der Wunsch, eine höhere entwicklungspolitische Wirksamkeit durch die Beeinflussung komplementärer Politikbereiche zu erzielen, beinhaltet in den politischen Aushandlungsprozessen gleichzeitig die Notwendigkeit, die Ziele der anderen Akteure mit zu berücksichtigen. Damit vermischen sich entwicklungspolitische (Teil-)Ziele und andere politische Ziele immer stärker, so dass die Entwicklungspolitik zunehmend als integraler Bestandteil der Außenbeziehungen Deutschlands wahrgenommen wird. Die Option, weiterreichende Strukturen zu verändern, wird erkaufte durch den Verlust von Autonomie in der Nische.

1.2 Ausdifferenzierung der Partnerländer: Anpassungsbedarf der entwicklungspolitischen Instrumente

Die Entwicklungsländer haben sich in den letzten Jahrzehnten in politischer und ökonomischer Hinsicht immer stärker ausdifferenziert. Infolgedessen bilden sich auch im entwicklungspolitischen Instrumentarium unterschiedliche Schwerpunkte heraus, die sich nach Länderkategorien richten. In den letzten Jahren haben sich für deutsche EZ-Institutionen, die schon immer ein außergewöhnlich differenziertes Instrumentarium vorgehalten haben, erhebliche Anpassungserfordernisse ergeben. Aufgrund des komplexen entwicklungspolitischen Zielbündels ist kurzfristig nicht damit zu rechnen, dass sich die Auswahl der Partnerländer nach wenigen eindeutigen Kriterien richten wird (wie z. B. die Armut). Die EZ-Institutionen stehen daher vor der Herausforderung, einerseits breites, andererseits ländergruppenspezifisches Wissen über Instrumente vorzuhalten.

Man kann vier Gruppen von Ländern unterscheiden, in denen sich die Eingriffsstrategien der Entwicklungspolitik signifikant unterscheiden:

- *Least developed countries* (LDCs): überwiegend kleine Länder, geographisch konzentriert auf Subsahara-Afrika, mit sehr geringem Pro-Kopf-Einkommen (diese Gruppe kann noch unterteilt werden in *good* und *bad performer*-LDCs, s. u.).
- *Ankerländer*: haben durch ihre (relative) Größe eine besondere Bedeutung für die Lösung regionaler und globaler Probleme.
- *Mittlere Gruppe von Entwicklungsländern*: bewegen sich zwischen LDC und *Schwel­lenland* und sind in der Regel zu klein, um Ankerländer zu sein.

3 Allerdings erkennen auch die Befürworter einer eindimensionalen Orientierung auf Armutsorientierung in der Regel an, dass Armut sehr komplexe Ursachen hat, so dass auf unterschiedlichen Ebenen Eingriffe nötig sind.

- *Fragile Staaten*: haben nur schwache oder keine formalen politischen Strukturen und sind (häufig) Ausgangspunkt für eine Bedrohung der regionalen oder globalen Sicherheit.

In den LDCs ist der Anpassungsbedarf der EZ-Instrumente im engeren Sinne am größten, da die Wirksamkeit der EZ hier am stärksten in Frage gestellt wird.⁴ Die Paris-Agenda mit ihrem Fokus auf *ownership, alignment, harmonisation* und *management for results* verlangt von Geber- und Nehmerseite eine völlige Neuorientierung. Die Aufforderung insbesondere an die bilateralen Geber, ihren Gestaltungsanspruch zurückzunehmen und sich inhaltlich und instrumentell an den Programmen und Systemen der Partnerländer zu orientieren, bedeutet einen Paradigmenwechsel auch für Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) und Technische Zusammenarbeit (TZ). Budgethilfe und andere Formen der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung nehmen gegenüber der Projekthilfe an Bedeutung zu bzw. lösen sie ab. *Capacity development* spielt eine entscheidende Rolle, wenngleich unter anderen Prämissen als in der Vergangenheit. Die fragmentierten Beratungs- und Fortbildungsangebote der TZ sollen durch langfristig angelegte umfassende *capacity development*-Pläne abgelöst werden, die von den Gebern im Rahmen von Programmansätzen mitfinanziert werden. Dadurch verwischen die Grenzen von FZ und TZ: *capacity development* wird als langfristige Finanzierungsaufgabe definiert, deren inhaltliche Gestaltung im Wesentlichen den Entscheidungen des Partnerlandes überlassen wird. Galt auch bisher schon, dass TZ nur auf Nachfrage des Partnerlandes angeboten werden soll, so wird jetzt auch die tatsächliche Entscheidungsgewalt in die Hände der Partner gegeben. Gleichzeitig gibt es hier ein Spannungsverhältnis, weil aufgrund der schwachen Partnerstrukturen zumindest kurzfristig ein Teil des *capacity building* darauf gerichtet sein muss, praktische Aufgaben in der Umsetzung unmittelbar zu bewältigen.⁵

In der mittleren Gruppe von Entwicklungsländern gibt es weiterhin Bedarf an umfassender EZ, es gibt jedoch im Gegensatz zu den meisten LDCs sichtbare Fortschritte in der Armutsbekämpfung, der Entwicklung der produktiven Sektoren und der institutionellen Entwicklung. Die internen Steuerungskapazitäten sind begrenzt, weshalb sektorale Koordinationsprozesse der Geber sinnvoll sind. Die FZ ist überwiegend projektorientiert. Wegen der notwendigen Qualifizierung von Trägerstrukturen ist eine enge Abstimmung von FZ und TZ sinnvoll. TZ und FZ können aber weiterhin engpassorientiert und auf Projektbasis eingesetzt werden, ohne dass die massiven Koordinations- und Anreizprobleme wie in den LDCs entstehen. Es muss allerdings dafür Sorge getragen werden, dass die EZ-Projekte auf der Mikro-Ebene im Sinne eines Mehrebenenansatzes mit den Diskursen und Planungsprozessen auf der Makro-Ebene verknüpft werden, also keine „Projektinseln“ entstehen.

In Ankerländern stellt sich die Bedarfslage auf Partnerseite völlig anders dar. Die meisten dieser Länder haben einen guten Zugang zu internationalen Kapitalmärkten, so dass die Finanzierungsfunktion der FZ in den Hintergrund tritt. Es geht dort also um einen komplementären Einsatz der FZ zur Erstellung öffentlicher Güter, die von privaten Akteuren (noch) nicht bereitgestellt werden. Und es geht um eine TZ, die gezielt an den Stellen ansetzt, wo es noch Defizite im *capacity development* gibt, wobei dies in der Regel

4 Die folgenden Ausführungen orientieren sich stark an Scholz / Wolff (2007).

5 Vgl. zu den gewandelten Anforderungen an die TZ beispielsweise ECDPM (2007) und World Bank (2007a).

eher eine Frage der Organisationsentwicklung als eine Frage mangelnden Know-hows ist. Da die Planungs- und Budgetprozesse von den Partnern ausreichend selbst gesteuert werden können und in diesen Bereichen Geberinterventionen auch nicht unbedingt erwünscht sind, spielen Gemeinschaftsfinanzierungen und umfassende *capacity development*-Programme keine Rolle. Know-how-Transfer, oft im Rahmen internationaler Benchmarking-Ansätze, steht im Vordergrund der meisten Aktivitäten. Hier handelt es sich um anspruchsvolles sektorales Know-how, da „Durchschnittswissen“ nicht länger gefragt ist. Die *Ownership* des Partnerlandes kann in der Regel vorausgesetzt werden, da die Aktivitäten ansonsten nicht vom Geber durchgeführt werden könnten. Allerdings bedarf es häufig der gezielten Zusammenarbeit mit *agents of change*, verbunden mit selektiver Subventionierung, um Maßnahmen durchzuführen, die kurzfristig noch nicht von allen relevanten Akteuren im Partnerland für wichtig erachtet werden, die aber im deutschen und internationalen Interesse liegen (Bereitstellung globaler öffentlicher Güter).

Sowohl in Ankerländern als auch in Entwicklungsländern der mittleren Kategorie haben sich in den letzten Jahren für die FZ neue instrumentelle Chancen, aber auch Herausforderungen ergeben. Der gegenüber früheren Dekaden verbesserte Kapitalmarktzugang dieser Länder eröffnet der FZ einerseits die Chance, über die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor innovative Finanzierungsinstrumente anzubieten und dadurch zur Stärkung nationaler Finanzsysteme beizutragen. Er bedeutet andererseits eine verschärfte Konkurrenzsituation bei den marktnahen Finanzierungsinstrumenten.

In fragilen Staaten schließlich kann der Fokus auf *capacity development* zwar ein möglicher Ansatz sein, um verschiedene gesellschaftliche Gruppen am (Wieder-)Aufbauprozess zu beteiligen oder um schwache Strukturen zu stärken. Aufgrund der schwachen endogenen formalen Strukturen haben die Geber in dieser Ländergruppe jedoch eine stärkere Verantwortung bei der Planung und Umsetzung angepasster Maßnahmen. In aller Regel findet die EZ in fragilen Staaten in enger Abstimmung mit anderen Politikfeldern statt, die sich auf die innere und äußere Sicherheit des Staates fokussieren.

1.3 (Neue) Kompetenzanforderungen für entwicklungspolitische Fachkräfte

Ausgehend von diesen Trends ergeben sich Kompetenzanforderungen für entwicklungspolitische Fach- und Führungskräfte, die sich teilweise gewandelt haben.⁶ Wenig geändert hat sich daran, dass Fachkräfte in ihrem Einsatzgebiet sektorales Fachwissen besitzen müssen. Darüber hinaus zählen interkulturelle Kompetenz und Sprachkenntnisse zu den seit langem benötigten Kompetenzen. Daneben haben einige Kompetenzen an Bedeutung gewonnen, die zwar nicht in allen deutschen EZ-Institutionen gleichermaßen zum Einsatz kommen, die aber für den Erfolg des Gesamtsystems entscheidend sind:

6 Es versteht sich von selbst, dass die im Folgenden genannten Kompetenzen bei ihrer Umsetzung nicht allein von den einzelnen Fachkräften abhängen, sondern von institutionellen und politischen Rahmenbedingungen. Es wäre natürlich unrealistisch anzunehmen, dass Strukturprobleme des EZ-Systems primär durch Personalentwicklung gelöst werden können. Aber PE kann dazu beitragen, entwicklungspolitische Ziele unter gegebenen Rahmenbedingungen wirksamer zu erreichen. Siehe hierzu auch Abschnitt 2.1.

Politikkompetenz: Entwicklungspolitik ist heute ein hochkomplexes Politikfeld. Dies resultiert einerseits daraus, dass die EZ im engeren Sinne „politischer“ geworden ist („*up-scaling*“). Andererseits gibt es zunehmend Schnittstellen zu anderen Politikfeldern. Schließlich gewinnt die internationale Ebene politischer Prozesse an Bedeutung (*global governance*). Das Management des Politikfeldes wird dadurch komplizierter, und die Anforderungen an die damit betrauten Fachkräfte steigen. Betroffen sind zunächst die Mitarbeiter der politischen Steuerungsebene, also des BMZ. Auf der Ebene der Partnerländer sind darüber hinaus die Repräsentanten der Durchführungsorganisationen Teil des Politikmanagements zwischen Gebern und Partnerländern, sei es als extern wirkende Politikberater oder als stark in die Partnerstrukturen integrierte Politikmanager. Fast alle erfahrenen entwicklungspolitischen Fachkräfte müssen also über Fähigkeiten verfügen, die mit der Beeinflussung politischer Prozesse zu tun haben.

So müssen Politikberater über die gängigen Konzepte der Politikberatung Bescheid wissen und dieses Wissen auch praktisch anwenden können (Werkzeuge der Politikanalyse wie Akteursanalyse und politisches Mapping; strategisches Management politischer Reformen; Konfliktmanagement; politisches Wirkungsmonitoring etc.). Daneben werden Kompetenzen benötigt, die sich auf Kommunikation und Verhandlungstechniken beziehen (Rhetorik, Präsentation, Verhandlungstaktik, diplomatische Kenntnisse etc.). Der Maßstab, an dem sich die eigenen Kompetenzen messen lassen müssen, ist in Zukunft stärker als bislang eine international ausgebildete Elite von Politikmanagern, die beispielsweise an den führenden *Business Schools* (Harvard), an den international ausgerichteten *Global Governance Schools* oder bei international tätigen Beratungsfirmen (McKinsey etc.) ihre Fähigkeiten erworben haben.

Entwicklungspolitische Strategiefähigkeit: Die Tätigkeit von entwicklungspolitischen Fachkräften verlagert sich von der Projektebene auf die Ebene von Geber- und Partnerdialogen, in denen über entwicklungspolitische Konzepte gestritten wird. Hierfür ist einerseits fundiertes sektorpolitisches und allgemeines entwicklungspolitisches Wissen erforderlich. Andererseits benötigen die Fachkräfte stärker als früher Kompetenzen, die sich auf die neue Internationalität der Verhandlungen beziehen: Multilateralismuskompetenz, entwicklungspolitische *Global Governance*-Kompetenz, vertiefte Kenntnisse verwandter Politikfelder, bei denen es um die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter geht (Umwelt, Sicherheit, Armutsbekämpfung, Finanzmarktstabilität, Wissen), Kompetenzen zum Umgang mit den Prinzipien der Paris-Agenda. Zentral ist dabei jeweils, die Handlungslogik „der anderen“ zu verstehen und in die Planung der eigenen politischen Agenda einzubeziehen. So benötigt man beispielsweise vertieftes Wissen über die Interessen in der Umweltpolitik, über die Gebersysteme der anderen Geber und über die Interessenkonstellationen in typischen internationalen Verhandlungen über globale öffentliche Güter. Nur unter diesen Bedingungen kann es gelingen, die Agenda der Verhandlungen in die gewünschte Richtung zu bewegen (Agenda-Setting-Kompetenz).

Kohärenzkompetenz: Entwicklungspolitik wird in Zukunft nur wirksam sein als mit anderen Ressorts der deutschen Außenbeziehungen vernetzte Politik. Entwicklungspolitische Fachkräfte benötigen daher Kohärenzkompetenzen, die über das Einsatzfeld der EZ im engeren Sinne hinausgehen. Auch im deutschen Kontext ist es daher zentral, über den Tellerrand der Entwicklungspolitik hinausdenken zu können und die Handlungslogik der anderen Politikfelder zu verstehen. Dies impliziert erneut sowohl „harte“ als auch „weiche“ Kompetenzen: Sektor-Know-How aus der Umwelt-, Sicherheits-, Außen- und Wis-

senschaftspolitik muss gekoppelt sein mit den kommunikativen und strategischen Fähigkeiten, die für modernes Politikmanagement heute erforderlich sind (s. o.).

Ländergruppenspezifische Kompetenzen: Neben den eher allgemeinen Kompetenzen aus dem Bereich des Politikmanagements erfordert Entwicklungspolitik spezifische Kompetenzen für Typen von Partnerländern. Im Interesse der Komplexitätsreduktion sollten Kooperationspakete für fünf Ländergruppen angeboten werden (Messner / Scholz 2007):

„Kooperation mit good performer-LDCs (Zielsystem Armutsbekämpfung und dynamische Entwicklung): In dieser Ländergruppe müssen die Fachkräfte primär in der Lage sein, die Vorgaben der Paris-Agenda umzusetzen und die neuen Instrumente programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung produktiv einzusetzen. Ein Wandel des Beraterverständnisses vom „Macher“ zum externen Organisationsberater ist notwendig. Politikberatung verlagert sich durch die Paris-Agenda wesentlich stärker in internationale Geberrunden und weg von der Regierungsberatung in einzelnen Ministerien. Daher sind Kenntnisse über die Handlungslogiken der übrigen Geber wichtig. Weiterhin benötigt man fundierte Kenntnisse über die nationalen Budgets und muss insofern in der Lage sein, über den eigenen Sektor hinauszudenken. Spezielle Kompetenzen für die Abwicklung und das Wirkungsmonitoring von programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung werden benötigt (beispielsweise kompetente Prüfung von Rechnungshofberichten und Testaten von Wirtschaftsprüfern, Logik von Budgetprozessen etc.).

Kooperation mit bad performer-LDCs (Zielsystem Armutsbekämpfung): Gegenüber dieser Ländergruppe muss die EZ eine Gratwanderung zwischen positiven Reformanreizen (more aid for better governance) und einer Begrenzung des EZ-Engagements vollführen, da nationale Entwicklung in Partnerländern von außen nicht induziert, sondern nur verstärkt werden kann. Die benötigten Kompetenzen ähneln der ersten Ländergruppe, wobei spezifische Kenntnisse über die Gestaltung von Nothilfemaßnahmen hinzukommen.

Kooperation mit der mittleren Gruppe von Entwicklungsländern (Zielsystem Armutsbekämpfung und dynamische Entwicklung): Die EZ kann sich angesichts stärkerer Partnerstrukturen auf Pilotvorhaben im Rahmen von Mehr-Ebenen-Ansätzen konzentrieren, um strategische Engpässe für den wirtschaftlichen Entwicklungsweg zu verringern. Sektorales Know-how, verbunden mit einem guten Überblick über internationale best practices, sind wichtige Kompetenzen, die vom Partner nachgefragt werden.

Kooperation mit dynamischen Ankerländern (Zielsystem „Globalisierung gestalten“): In Ankerländern ergeben sich hohe Anforderungen an die Kooperation mit Akteuren außerhalb der klassischen EZ, hier insbesondere aus dem wirtschaftlichen, umweltpolitischen und wissenschaftlichen Bereich. Neben staatlichen Institutionen spielt außerdem der Privatsektor eine bedeutende Rolle. Entwicklungspolitische Fachkräfte benötigen daher neben allgemeiner Kohärenzkompetenz häufig spezialisiertes unternehmerisches Wissen, beispielsweise über den Bankensektor. Darüber hinaus sind gute Kenntnisse über global governance-Prozesse von entscheidender Bedeutung, da die Kooperation mit Ankerländern primär der Bereitstellung regionaler und globaler öffentlicher Güter dient.

Kooperation mit fragilen Staaten (Zielsystem Frieden und Stabilität): Hier stellen sich besonders hohe Anforderungen an die Kooperation mit Akteuren außerhalb der klassischen EZ, insbesondere aus dem außen- und sicherheitspolitischen Bereich. Darüber hinaus bedarf es spezieller Vorbereitungsmaßnahmen, um der prekären Sicherheitslage gerecht zu werden. Besondere Herausforderungen entstehen dadurch,

dass die Zusammenarbeit mit fragilen Staaten oft nicht langfristig geplant werden kann, so dass Fachkräfte sehr kurzfristig bereitgestellt werden müssen.“

2 Analyse der gegenwärtigen Praxis der Personalentwicklung in der deutschen EZ

Vor dem Hintergrund der internationalen Trends in der EZ stellt sich die Frage, wie die Personalentwicklung der deutschen EZ zurzeit aufgestellt ist und auf welche Kompetenzen sich die Fortbildungsaktivitäten konzentrieren. Die folgenden Unterpunkte betrachten zentrale Aspekte des PE-Systems der deutschen EZ: Nach einer Begriffsklärung (2.1) wird die Organisation von PE im Gesamtsystem (2.2) und in den einzelnen Institutionen (2.3) dargestellt. Daran anschließend werden die PE-Maßnahmen, wie sie aus den Fortbildungskatalogen hervorgehen, empirisch ausgewertet (2.4). Da die empirischen Daten nur einen Ausschnitt der PE abbilden, werden im Anschluss mit Hilfe der qualitativen Experteninterviews die PE-Aktivitäten geclustert und gewichtet (2.5). Nach einer kurzen Darstellung der angewandten Methoden (2.6) folgt eine Analyse, inwieweit zurzeit institutionenübergreifende Fortbildungsangebote genutzt und für die Zukunft gewünscht werden (2.7). Das Kapitel endet mit einer wertenden Soll-Ist-Analyse (2.8).

2.1 Was ist Personalentwicklung?

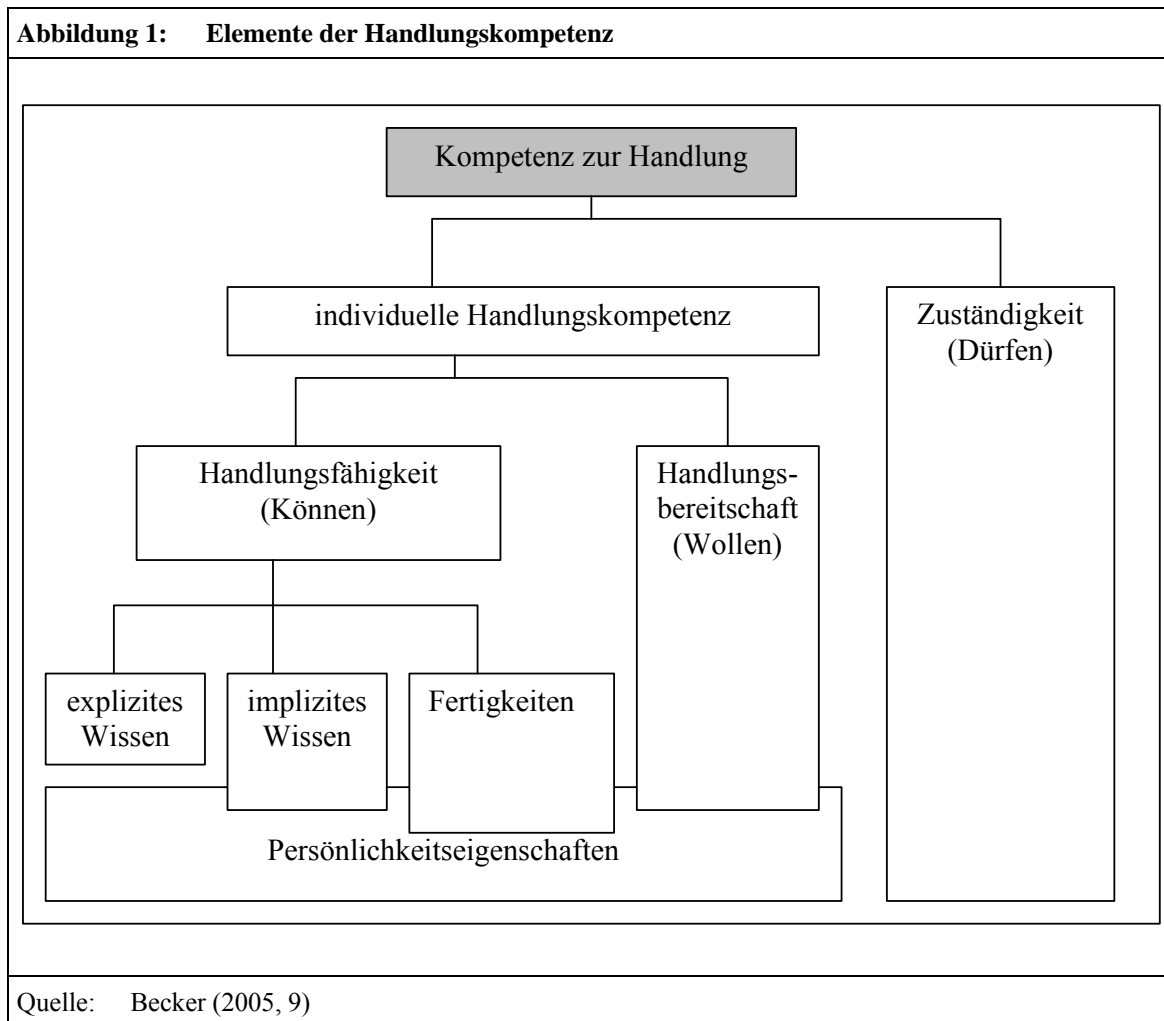
Es gibt keine einheitliche Vorstellung darüber, was PE beinhaltet (und was nicht). In der neueren wissenschaftlichen Literatur wird in der Regel ein weiter Begriff verwendet, der PE in den Kontext allgemeiner Organisationsentwicklung einordnet. Beispielhaft in dieser Hinsicht ist die folgende Definition (Becker 2005, 3):

„Personalentwicklung umfasst alle Maßnahmen der Bildung, der Förderung und der Organisationsentwicklung, die von einer Person oder Organisation zur Erreichung spezieller Zwecke zielgerichtet, systematisch und methodisch geplant, realisiert und evaluiert werden.“

Diese Definition schließt ungeplante Lernvorgänge aus. Das ist eine wichtige Einschränkung, weil Menschen im Berufsleben zu einem sehr großen Teil in ungeplanten, informellen Prozessen lernen (beispielsweise durch *learning-by-doing*).⁷ Die Organisation kann aber darauf hinwirken, dass die Voraussetzungen für ungeplante Lernprozesse möglichst günstig sind, indem beispielsweise Teamarbeit erleichtert oder Kommunikationsräume geschaffen werden. PE wird daher heute weiter definiert, um den Blick über die Weiterbildung von Individuen hinaus auf Gruppen und Organisationen zu richten. So kann es ihr

⁷ Laut Schätzungen erwerben Erwachsene Wissen zu 70 % durch Ausprobieren/*on-the-job-training*, zu 20 % durch Beziehungen und Feedback und nur zu 10 % durch formale Fortbildung. Vgl. World Bank (2007, 19).

gelingen, das explizite und implizite Wissen innerhalb der Organisation zu nutzen und mit den Fertigkeiten des Einzelnen zu verknüpfen (Abbildung 1).



Ein wichtiges Ziel der PE besteht darin, die Handlungskompetenzen der Arbeitskräfte der jeweiligen Organisation zu verbessern. „*Kompetenzen verbinden die (diffuse) Qualifikation eines Menschen mit der konkreten Fähigkeit der Verknüpfung dieser Qualifikation mit Technikfaktoren*“ (Becker 2005, 10). Aus der Abbildung lässt sich erkennen, dass PE zwar die individuelle Handlungskompetenz beeinflussen kann, dass aber gleichzeitig die Zuständigkeiten geregelt werden müssen, um kompetentes Handeln zu ermöglichen. Hier stößt die PE der einzelnen Organisationen im EZ-System an ihre Systemgrenze, da beispielsweise das BMZ andere Zuständigkeiten hat als die Durchführungsorganisationen. Die vorliegende Studie blendet diese Systemfragen aus. Sie analysiert stattdessen die Fortbildungsmaßnahmen der einzelnen Organisationen. Im Sinne der obigen Definition wird versucht, neben den geplanten Maßnahmen aus den Fortbildungskatalogen auch solche Formate einzubeziehen, die zwar nicht ausschließlich (und manchmal nicht einmal primär) der Fortbildung dienen, die aber von den Organisationen bewusst als Orte des gegenseitigen Lernens und Wissenstransfers eingerichtet werden.

2.2 Dezentrale Organisation der Personalentwicklung im deutschen EZ-System

Es existiert keine übergreifende Personalentwicklungsstrategie für das gesamte deutsche EZ-System. Das ist angesichts der institutionellen Aufgliederung im EZ-System auch nicht verwunderlich. Vielmehr betreiben die einzelnen Institutionen PE so, dass sie den eigenen Organisationsinteressen (und denen ihrer Mitarbeiter) dient. Auch eine solche dezentrale PE-Strategie kann in der Summe die erwünschten Kompetenzen erbringen, sofern die Anreize für die einzelnen Organisationen richtig gesetzt sind. Dies kann durch Wettbewerb oder klare politische Steuerung erreicht werden.

Trotz der dezentralen PE-Strategie existieren im deutschen EZ-System institutionenübergreifende Kooperationen. Der sichtbarste institutionelle Ausdruck hierfür ist die Vorbereitungsstätte für Entwicklungszusammenarbeit (V-EZ) in Bad Honnef. Ursprünglich konzipiert als Vorbereitungsstätte für entwicklungspolitische Auslandsmitarbeiter/innen, begreift sich die V-EZ heute als zentrale Fortbildungseinrichtung für alle entwicklungspolitischen Fachkräfte. In ihrem Kooperationsrat haben die Geschäftsführungen von Deutscher Entwicklungsdienst (DED), CIM, GTZ und Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt) im Jahr 2007 gemeinsam mit der V-EZ-Leitung beschlossen, eine *„Mandaterweiterung der V-EZ (bisher begrenzt auf Auslandsvorbereitung) in Richtung auf ‚internationale Personalentwicklung‘ für TeilnehmerInnen der Zuwendungskategorie eins (die Vorfeldorganisationen der deutschen EZ) und des BMZ“* zu prüfen. *„Unter der Leitung der V-EZ wird Anfang 2008 eine Expertenkommission eingesetzt, die sich aus Vertretern der Vorfeldorganisationen zusammensetzt. Zu dieser Kommission wird auch ein(e) VertreterIn der KfW eingeladen. [Die Kommission] hat die Aufgabe, einen inhaltlichen und organisatorischen Vorschlag zur Durchführung eines Fortbildungsprogramms zu erarbeiten, das sich auf die Vermittlung der für alle deutschen EZ-MitarbeiterInnen wesentlichen Querschnittskompetenzen bezieht. [...] Der Programmvorschlag soll Mitte 2008 dem Kooperationsrat vorgestellt werden und dann – bei Verabschiedung – dem BMZ vorgelegt werden. In 2009 soll dieser Programmvorschlag zum ersten Mal als Jahresprogramm der V-EZ pilotmäßig angeboten werden.“* (alle Zitate aus dem Beschluss des Kooperationsrates).

Daneben gibt es mit dem deutschen „Arm“ des Train4Dev-Netzwerks eine informelle Plattform der mit PE betrauten Referate und Abteilungen der deutschen EZ-Institutionen. Das Netzwerk befasst sich auf internationaler Ebene unter anderem mit der Entwicklung gemeinsamer Trainingsprogramme sowie mit konzeptionellen Fragen der PE im entwicklungspolitischen Bereich.

In anderen Ländern (siehe Kapitel 3) ist die Personalentwicklungsplanung zwischen Außen- und Entwicklungsministerien, soweit sie überhaupt beide existieren, eng verzahnt. Auch die Fort- und Weiterbildungsangebote werden dort für Diplomaten und EZ-Personal gemeinsam durchgeführt. In Deutschland werden demgegenüber die Beschäftigten des AA und des BMZ in getrennten Ausbildungszentren fortgebildet. Seit einigen Jahren nehmen zwar vermehrt Beschäftigte des AA die auslandsvorbereitenden Angebote der V-EZ wahr, ohne allerdings in nennenswertem Umfang an den entwicklungspolitischen Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen. Über eine Teilnahme entwicklungspolitischer Fachkräfte an PE-Maßnahmen in der Villa Borsig – dem Ausbildungszentrum des AA – ist uns nichts bekannt. Sie dürfte, wenn überhaupt, eine große Ausnahme darstellen.

2.3 Personalentwicklung als strategische Aufgabe in den einzelnen Organisationen

In den staatlichen deutschen EZ-Institutionen hat sich die Personalentwicklung in den letzten Jahren gewandelt. Viele Organisationen haben die strategische Rolle von Personalentwicklung für die eigene Organisation erkannt. Mitarbeiterprofile und Fortbildungskonzepte wurden überarbeitet, die Stellung der Personalabteilungen aufgewertet. Allerdings bestehen bei wichtigen „Stellschrauben“ Verbesserungspotenziale, insbesondere was die Verschränkung von PE und strategischer Unternehmenssteuerung mit Hilfe von Bedarfserfassung, Evaluierung und Datenverarbeitung betrifft.

Der Wandel in der Unternehmenskultur: Inzwischen existieren Personalleitbilder und Fortbildungskonzepte in allen staatlichen EZ-Organisationen, wodurch der eigene Anspruch an PE dokumentiert und gestärkt wird. Im BMZ-Fortbildungskonzept (BMZ 2007) wird ausdrücklich festgestellt, dass jeder Mitarbeiter das Recht und die Pflicht hat, sich fortzubilden – als Erfolgsfaktor des BMZ und der eigenen Karriere. Gleichzeitig wird vom BMZ „angestrebt“, für diese Investition in das Wissen seiner Mitarbeiter mehr Mittel als bisher einzusetzen. Auch die GTZ hat neue Leitbilder für ihre Mitarbeiter und Führungskräfte verabschiedet. Der Leitgedanke ist hier, ein attraktiver und am „Markt“ erfolgreicher Arbeitgeber zu sein (GTZ 2007). Mitarbeiter müssen flexibler und mobiler einsetzbar sein als früher, um ihre „employability“ zu erhalten und damit den Anforderungen des Arbeitsmarktes zu entsprechen. Ähnliche Anforderungen werden an die Mitarbeiter der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gestellt. Im KfW Kompass heißt es (KfW 2006): *„Unsere Führungskräfte haben die Aufgabe, das Potenzial ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und damit den entscheidenden Erfolgsfaktor der KfW Bankengruppe systematisch zu erkennen und zu fördern.“* Die PE von InWEnt wird seit 2007 strukturell umorganisiert, um PE verstärkt als Beitrag zur Erreichung der Unternehmensziele zu verankern.

Die Aufwertung der Personalabteilungen für die Steuerung von PE: Die meisten Gesprächspartner teilen die Einschätzung, dass den Personalabteilungen ihrer Institutionen heute eine wichtigere Rolle bei der Steuerung der PE-Aktivitäten zukommt als früher. Die GTZ wird beispielsweise 2008 eine neue Abteilung („Personalentwicklung“) gründen, um die gewachsene Bedeutung auch institutionell abzusichern. Allerdings hat in keiner der befragten Institutionen die Personalabteilung einen Überblick über sämtliche Fortbildungsaktivitäten der Beschäftigten. Insbesondere die sektorfachlichen (entwicklungspolitischen) Fortbildungen werden zu einem großen Teil nicht von den Personalabteilungen gesteuert, sondern dezentral in den Fachabteilungen und in der Außenstruktur. Eine Ausnahme bilden die speziellen Fortbildungsprogramme für neue Beschäftigte, die in allen Häusern systematisch von den Personalstellen verantwortet werden (monatliche Einführungsprogramme für neue und ausreisende Fachkräfte der GTZ und Trainee-Programm der KfW, Einsteigerprogramm beim BMZ, neustrukturiertes Qualifizierungsprogramm für hauptamtliche Mitarbeiter und Koordinatoren beim DED).

Die Budgets für PE: Die Fortbildungsbudgets der einzelnen Institutionen geben nur einen Ausschnitt der PE-Maßnahmen wieder, die tatsächlich betrieben werden. Ein schlichter Vergleich der Fortbildungsbudgets würde daher keine sinnvollen Aussagen zulassen. Dies ist besonders auffällig bei den fachlichen Fortbildungen, die aus anderen Budgets finanziert werden (und häufig gleichzeitig anderen Zwecken dienen). Beispielsweise kann im BMZ die Teilnahme an wissenschaftlichen Konferenzen aus Reisemitteln, in der GTZ bei projektfinanzierten Fachkräften aus Projektmitteln finanziert werden.

Für das BMZ lässt sich immerhin sagen, dass das Fortbildungsbudget in den letzten drei Jahren deutlich gestiegen ist, und zwar von 173.000 Euro (2005) auf 262.000 Euro (2007). In keinem der drei Jahre wurde das Budget voll ausgeschöpft. Das Budget kann man allerdings nicht mit Zahlen anderer Organisationen vergleichen, da der weit überwiegende Teil der Fortbildungen, die über das BMZ-Personalreferat abgewickelt werden, bei der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BaköV) stattfinden und hierfür (zurzeit) keine Kosten für das BMZ-Budget anfallen.⁸

KfW und GTZ haben keine genauen Angaben über ihr PE-Budget gemacht. Beide Organisationen geben an, dass es kein fixes Budget gebe, sondern dass sich das Budget nach dem Bedarf und nach der Geschäftssituation richte, also von Jahr zu Jahr schwanke.

Es ergibt sich damit insgesamt der Eindruck, dass Fortbildungsmaßnahmen in aller Regel nicht am fehlenden Budget scheitern, sondern an der knappen zur Verfügung stehenden Zeit. Wie viel Prozent des Gesamtbudgets bzw. des Haushalts in Fortbildungsaktivitäten fließen, ließ sich im Rahmen dieser Studie nicht ermitteln.⁹

Die Steuerung der Fortbildungsaktivitäten mit Hilfe von Zielvereinbarungen: Die befragten Organisationen nutzen Mitarbeitergespräche und die darin enthaltenen Vereinbarungen über Personalentwicklung zur Steuerung der Fortbildungsaktivitäten. In der Regel bilden die Vereinbarungen zur Fortbildung einen verpflichtenden Bestandteil der Mitarbeitergespräche. Dadurch können sich auf der einen Seite die Mitarbeiter auf die Vereinbarung berufen, auf der anderen Seite können die Vorgesetzten die kontinuierliche Fortbildung ihrer Mitarbeiter steuern.

Dieser dezentralen Steuerung des Fortbildungsbedarfs steht eine zentrale Ableitung gewünschter Kompetenzen gegenüber, die im Rahmen von Führungskräfte tagungen erfolgt. Die befragten Führungskräfte hielten diese Form der Kompetenzsteuerung übereinstimmend für ausreichend. Die GTZ hat 2007/08 eine strategische Kompetenzbedarfsprognose eingeführt, mit der sie die quantitativen Bedarfe und die zukünftige Qualifikation des Personals mittelfristig einschätzen will. Diese Bedarfsprognose zielt gleichermaßen auf sektorales Know-how wie auf die oben abgeleiteten Schlüsselkompetenzen. Sie dient sowohl der strategischen Personalrekrutierung wie auch der internen Kompetenzentwicklung. In der KfW erfolgt die (fachliche) Bedarfsplanung in den Bereichen und liegt in der Verantwortung der Führungskräfte. Die Personalabteilung wird im Sinne eines nachfrageorientierten Ansatzes hinzugezogen für Fortbildungen im Bereich der sozialen Kompetenz und der Führungskompetenz. Das BMZ verfügt zurzeit nicht über eine zentrale Steuerung der Fortbildungsaktivitäten, die aus gewünschten Personalprofilen abgeleitet wird (Ausnahme: vorgegebene Fortbildungsaktivitäten für Einsteiger und für Führungskräfte).

Evaluierung der PE: Das BMZ und die befragten Durchführungsorganisationen evaluieren die eigene Personalentwicklung nicht in systematischer Weise.¹⁰ Lediglich die V-EZ,

8 www.bakoev.bund.de.

9 Die Weltbank peilt für das Budget ihrer eigenen Fortbildungsmaßnahmen an, dieselbe Größenordnung wie die globalen „Best Practice Learning and Knowledge Institutions“ zu erreichen, die zwischen 3,2 und 4,2 % ihrer Gehaltssumme für Fortbildung aufwenden. Vgl. World Bank (2007, 4).

10 In der KfW wurden die Kosten der KfW-internen Fortbildungen verglichen mit Personalabteilungen anderer Institutionen. Diese Art der Evaluierung ist hier nicht gemeint.

die als professioneller Anbieter von Fortbildungsmaßnahmen hier einen komparativen Vorteil besitzt, ist im Begriff, ein Wirkungsmonitoring der eigenen Fortbildungsangebote einzuführen. Eine Evaluierung müsste insbesondere versuchen, den Zielerreichungsgrad der PE zu bemessen (und den Kosten gegenüberzustellen). Die Organisationen beschränken sich darauf, die einzelnen Schulungsangebote mittels Fragebögen von den Teilnehmern evaluieren zu lassen. Allerdings konnte keine Organisation einen konsolidierten Überblick über die Eigenevaluierungen geben, die in der Regel nicht elektronisch verarbeitet werden.

Es ist schwer zu sagen, ob aufwendigere Evaluationsverfahren zu einer signifikanten Verbesserung der PE in der jeweiligen Organisation beitragen könnten. Zur Illustration, wie eine zentrale strategische Steuerung institutionalisiert werden könnte, sei hier kurz das Modell der Weltbank vorgestellt (World Bank 2007). Die Weltbank hat im Jahr 2001 einen *Chief Learning Officer* (CLO) mit einem *Knowledge and Learning Board* geschaffen, nachdem in einer Evaluierung gezeigt wurde, dass sie ihr Selbstbild als „Wissensbank“ mit dem bestehenden PE-System nicht umsetzen kann. Der CLO ist unter anderem dafür zuständig, jährliche *Knowledge and Learning Plans* zu genehmigen und zu überwachen, die von sechs regionalen und neun thematischen *Strategic Learning Centers* entwickelt werden. Dadurch will die Weltbank die Reflexionsschleifen sicherstellen, die es ermöglichen sollen, sowohl dezentral die Fortbildungsbedürfnisse zu erheben als auch zentral die Lernerfordernisse definieren und überwachen zu können. Das gesamte Programm wird regelmäßig von einer (semi-)unabhängigen externen Institution evaluiert (World Bank Institute Evaluation Group) und nach bestimmten Kriterien ausgewertet. Das Büro des CLO kann genau angeben, welche Kompetenzen im Berichtszeitraum trainiert wurden, welche Mitarbeitergruppen an entsprechenden Fortbildungsmaßnahmen teilgenommen haben und welche Kompetenzen in den kommenden ein bis zwei Jahren verstärkt trainiert werden sollten, um bestimmte Ziele zu erreichen.

Hier kann nicht beurteilt werden, inwieweit das Weltbankmodell in der Praxis funktioniert und ob es den Aufwand rechtfertigt. Die Interviewpartner äußerten keinen Bedarf nach weitergehenden Evaluierungssystemen. Nach unserer Einschätzung haben es Führungskräfte im deutschen System in allen Organisationen schwer, an ähnlich detaillierte Informationen über vorhandene und trainierte Kompetenzen zu gelangen, was eine strategische Personalentwicklung zumindest erschweren dürfte.

Die hier getroffenen Aussagen decken sich teilweise mit den Ergebnissen einer jüngst erfolgten Prüfung des Bundesrechnungshofs (Bundesrechnungshof 2007), sind aber in Bezug auf die Gesamteinschätzung positiver. Die Prüfung des Rechnungshofs bezog sich auf die Organisation der Fortbildung in der mittelbaren Bundesverwaltung sowie bei institutionell vom Bund geförderten Einrichtungen und Zuwendungsempfängern. Die Prüfer bemängeln unter anderem,

- dass viele Stellen die Fortbildungskonzepte, sofern sie überhaupt vorhanden sind, nicht in die Praxis umsetzen,
- dass eindeutige und messbare Ziele für die Fortbildung kaum definiert waren,
- dass eine mittel- bis langfristige Fortbildungsplanung von keiner Stelle durchgeführt wurde,
- dass die Evaluierung sich auf Fragebögen beschränkt, die häufig nicht systematisch ausgewertet werden und

- dass der IT-Einsatz im Fortbildungsbereich uneinheitlich und vielfach unwirtschaftlich ist.

Die im Rahmen dieser Studie geführten Interviews deuten darauf hin, dass die Organisation der PE im EZ-System besser ist als im Durchschnitt der staatlichen Einrichtungen. Hierfür sind in erster Linie die weitgehend nach privatwirtschaftlichen Prinzipien geführten Organisationen KfW und GTZ sowie die V-EZ als professioneller Anbieter von PE verantwortlich. Dennoch treffen aus unserer Sicht manche Kritikpunkte des Bundesrechnungshofs, die sich auf die Transparenz, die Wirkungskontrolle und die strategische Steuerung der Personalentwicklung beziehen, auch in der EZ zu.

2.4 Empirische Auswertung der bestehenden Fortbildungsprogramme

Jede Organisation dokumentiert die eigenen Aktivitäten auf unterschiedliche Art und Weise. Daher ist eine Gesamtschau auf die PE im EZ-System schwierig. Die folgende Auswertung der Informationen zu den Fortbildungsprogrammen kann daher nur ein erster Schritt auf dem Weg zu einem besseren Gesamtüberblick sein. Dennoch können die Fortbildungsprogramme der sechs Organisationen, für die Daten vorlagen, wichtige Informationen über vermittelte Inhalte geben.

Vorab muss jedoch auf Einschränkungen hingewiesen werden, die sich aus der Datenlage ergeben: Erstens liegen für die Fortbildungsveranstaltungen der beiden größten Organisationen (GTZ und KfW) keine Teilnehmerzahlen vor. Zweitens verfügen wir über keine ausreichenden Daten, um Veränderungen im Zeitablauf darzustellen. Drittens erfassen wir nur die Angaben aus den Fortbildungsprogrammen, nicht hingegen alle Veranstaltungen, die im Sinne der obigen breiten Definition unter PE fallen. Dies ist besonders gravierend bei den entwicklungspolitisch-inhaltlichen Fortbildungsaktivitäten. Hier ist sogar davon auszugehen, dass der Großteil der entwicklungspolitischen Lernaktivitäten in den Daten *nicht* enthalten ist, da sie nicht von den Personalstellen gesteuert und erfasst werden (beispielsweise Konferenzteilnahmen, *Brown Bag Lunches* etc.) und nicht nur der Fortbildung dienen, sondern auch anderen Unternehmenszielen. Viertens konnte keine Organisation Daten über eine Bewertung oder gar über Wirkungen der PE-Aktivitäten zur Verfügung stellen. Die Auswertung der Daten sollte daher im Kontext der Ergebnisse der qualitativen Erhebung mittels Interviews gelesen werden, die im folgenden Abschnitt dargestellt werden.

BMZ

Das BMZ schlüsselt die Fortbildungsaktivitäten seiner Beschäftigten nach fünf inhaltlichen Kategorien auf und erfasst hierfür Teilnehmerzahlen: Führungskräftefortbildung, Fachliche Kompetenz, Soziale Kompetenzen, IT-Fortbildung und Sprachfortbildung (Tabelle 1).

Tabelle 1: Teilnahme von BMZ-Beschäftigten an Fortbildungsmaßnahmen						
	höherer Dienst 2005		höherer Dienst 2006		höherer Dienst 2007	
	w	m	w	m	w	m
Fortbildung für (potentielle) Führungskräfte	12	22	10	32	36	36
Fachliche Kompetenz	72	78	54	56	108	92
Soziale Kompetenz und Arbeitstechniken	40	16	17	21	4	1
IT-Fortbildung	8	11	2	7	14	9
Sprachfortbildung	19	13	23	16	24	27
Gesamt	155	149	109	137	198	182
Quelle: BMZ (interne Angaben)						

Wir konzentrieren uns auf die Fortbildungsaktivitäten für den höheren Dienst. Dabei fallen vor allem drei Punkte auf:

- Insgesamt nimmt die Zahl der Fortbildungen zu. Dies äußert sich besonders bei den Führungskräftefortbildungen und bei Fortbildungen für fachliche Kompetenz. Inwieweit hieraus ein Trend abzulesen ist, kann aus den Daten von drei Jahren nicht hinreichend beurteilt werden.
- Fortbildungen in fachlicher Kompetenz machen etwa die Hälfte aller Fortbildungen aus. Dies ist ein hoher Anteil, insbesondere wenn man bedenkt, dass ein großer Teil der Aktivitäten, die Fortbildungselemente beinhalten, nicht in den Zahlen enthalten sind.
- Fortbildungen in sozialer Kompetenz und Arbeitstechniken nehmen ab und erreichen im Jahr 2007 ein erstaunlich niedriges Niveau (ca. 2 % aller Fortbildungsaktivitäten).

Bezogen auf die Träger der Fortbildungsveranstaltungen ergibt sich ein eindeutiges Bild. Über drei Viertel der Veranstaltungen werden von der BaköV durchgeführt. An zweiter Stelle steht die V-EZ, dann das DIE und mit einzelnen Nennungen GTZ und KfW. Für eine sicherheitspolitische Fortbildungsveranstaltung arbeitet das BMZ mit der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) zusammen.¹¹

Neben dem allgemeinen Fortbildungsprogramm bietet das BMZ für neu eingestellte Mitarbeiter ein strukturiertes Einstiegsprogramm. Hier wird in kompakter Form Grundlagenwissen über das BMZ und die Aufgabe von Referenten in Bundesministerien vermittelt. Besuche bei GTZ, KfW und ggfs. DIE runden das Programm ab. In den ersten fünf Jahren der BMZ-Zugehörigkeit sind darüber hinaus verschiedene Fortbildungen in sozialer Kompetenz und Arbeitstechniken verpflichtend, die in der BaköV angeboten werden (Kommunikation, Besprechungen leiten, Arbeitsorganisation, Rhetorik, erfolgreich verhandeln). Wie sich dieser relativ umfangreiche Katalog zu den sehr geringen Zahlen bei Fortbildungen in sozialer Kompetenz verhält, ist unklar. Entweder die Fortbildungen wurden unter

¹¹ Siehe www.baks.bundeswehr.de/portal/a/baks.

fachlicher Kompetenz verbucht, oder die Teilnahmeverpflichtung wurde von den zahlreichen neu eingestellten Mitarbeitern in den letzten Jahren nicht vollständig wahrgenommen.

Für die BMZ-Mitarbeiter, die im Ausland eingesetzt werden (in der Regel als WZ-Referenten an den Botschaften), hat das BMZ zwei Formate des Wissensmanagements eingerichtet, die sich ergänzen: Erstens ein alle zwei Jahre stattfindendes WZ-Referententreffen, das auch die WZ-Referenten, die vom AA entsandt werden, umfasst. Zweitens ein virtuelles WZ-Netz, über das sich die WZ-Referenten online austauschen können.

GTZ

Die GTZ ist mit 2.442 Beschäftigten (alle Zahlen aus GTZ 2007, Stichtag jeweils 31.12.2006) der größte Arbeitgeber in der deutschen EZ. Für den Zweck dieser Untersuchung weniger relevant sind die etwa 500 Beschäftigten aus dem administrativen Bereich. Damit bleiben knapp 2.000 Beschäftigte, die als entwicklungspolitische Fachkräfte zu bezeichnen sind. Davon haben etwa 450 Beschäftigte Führungsverantwortung. In Bezug auf Einsatzort und Auftraggeber sind vier Gruppen zu unterscheiden: Entsandte Fachkräfte im gemeinnützigen Geschäft im Ausland (822), Personal mit Zentralefunktion im Inland (977), Projektpersonal im Inland – überwiegend in Sektorvorhaben beschäftigt (365), entsandte Fachkräfte im Drittgeschäft im Ausland (International Services) (278).

Das Kompetenzmodell der GTZ unterscheidet vier Bereiche: Fachkompetenz und IZ/EZ-Kompetenz, Unternehmerische und Management-Kompetenz, Persönliche und soziale Kompetenz, Führungskompetenz. Es ist abgeleitet aus dem Mitarbeiter- und dem neu aufgesetzten Führungskräfteleitbild der GTZ. Von den Mitarbeitern wird erwartet, dass sie *on-the-job* lernen und ihr Wissen durch Selbststudium auf dem aktuellen Stand halten. Komplementär sollen diverse Fortbildungsveranstaltungen zur Vermittlung der Kompetenzen in den vier Bereichen beitragen. Neben vielfältigen dezentralen (i. w. S.) Lernaktivitäten werden diese in drei Programmen angeboten: das generelle Fortbildungsprogramm, das spezielle Programm für die Auslandsvorbereitung und das neu gestaltete Trainee-Programm. Für diese Studie lagen die allgemeinen und speziellen Fortbildungsprogramme der letzten drei Jahre vor. Beide Programme werden jedes Jahr inkrementell weiterentwickelt, Strukturbrüche sind nicht erkennbar. Aufgrund der relativ geringen Änderungen lassen sich keine validen Aussagen zu Trends treffen. Das Trainee-Programm wird zurzeit überarbeitet. Teilnehmerzahlen standen nicht zur Verfügung. Dadurch ist es kaum möglich, quantitative Aussagen über Schwerpunktsetzungen zu treffen.

Das **generelle Fortbildungsprogramm** umfasst:

- Seminare zu unternehmensspezifischen Themen im Bereich kaufmännisches Wissen, Auftragsmanagement und Organisationsberatung/Veränderungsmanagement für Mitarbeiter der GTZ-Zentrale, der entsandten Fachkräfte und der GTZ-Büros vor Ort,
- Fachspezifische Seminare / Fachtagungen zu Sektor- und Querschnittsthemen der EZ für GTZ-Personal, die offen sind für Mitarbeiter anderer EZ-Organisationen einschließlich BMZ, andere Bundesministerien, politische Stiftungen, NROs und Consultings. Die meisten hier ausgewiesenen Veranstaltungen werden offenbar von GTZ-Mitarbeitern als interne Referenten angeboten (in einem Fall unter Hinzuziehung ei-

nes externen Trainers von Denkmodell), eine im Rahmen eines Sektorvorhaben-Auftrags für die deutsche EZ entwickelte Veranstaltungsserie zu Friedensentwicklung und Krisenprävention wurde in der V-EZ verankert, zwei Veranstaltungen zu Naturschutzthemen werden von der Internationalen Naturschutzakademie Insel Vilm des Bundesamts für Naturschutz angeboten,

- Führungskräfte- und Management-Entwicklung für GTZ-Personal mit thematischen Seminaren und Supervisions- und Coaching-Angeboten.

Das **Programm zur Auslandsvorbereitung** umfasst fünf Phasen:

- Phase I: Vorbereitung in der GTZ: GTZ-spezifische Seminare (Personal, Auftragsmanagement, Finanzmanagement, Integritätsmanagement, Unternehmenskommunikation) und Seminare zu generellen und Querschnittsthemen (nachhaltige Entwicklung, Wissensmanagement, Stress- und Krisenmanagement, HIV/Aids)
- Phase II: Vorbereitung in der V-EZ (fakultativ und modular), interkulturelle Kommunikation und Management, entwicklungspolitische Kompetenz, Management und Beratungskompetenz, Sprache und Kommunikationskompetenz
- Phase III: projektbezogene und fachliche Vorbereitung in der GTZ: Klärung der Auftragsverantwortung mit der Regionalgruppe
- Phase IV: individuelle Vorbereitungsmaßnahmen (Besuche bei Organisationen, spezielle Sprachkurse etc.)
- Phase V: Einarbeitung vor Ort (kein festes Programm)

Die entwicklungspolitischen Fachveranstaltungen decken das entwicklungspolitische Zielsystem breit ab. Inwieweit die Veranstaltungen tatsächlich von zahlreichen Teilnehmern außerhalb der GTZ genutzt werden, ist schwer zu beurteilen. Von den anderen befragten Organisationen kam nur selten der Hinweis, dass Veranstaltungen bei der GTZ zur eigenen Fortbildung genutzt werden.

In Bezug auf die vier von der GTZ definierten Kompetenzbereiche fällt auf, dass interne Veranstaltungen zur Fortbildung der persönlichen und sozialen Kompetenz unterrepräsentiert sind. Die hierzu am häufigsten angebotenen Veranstaltungen finden sich im Programm zur Auslandsvorbereitung in der Phase II, werden also von der V-EZ durchgeführt (Sicherheitstraining, methodisch-didaktische Kompetenzentwicklung, Umgang mit Stress). Veranstaltungen wie Rhetorik, Umgang mit Medien, Konfliktmanagement und Verhandlungsführung kommen zwar vor, sind aber eher selten. Am meisten werden sie im Rahmen der Führungskräftebildungen angeboten. Dahinter steht die *Policy* der GTZ, für den Bereich persönliche und soziale Kompetenzen auf die Angebote ausgewählter externer Fortbildungsanbieter zurückzugreifen und diese nicht selbst zu konzipieren und intern durchzuführen. Den Mitarbeitern wird stattdessen im Intranet eine kommentierte Liste externer Fortbildungsanbieter zur Verfügung gestellt, aus der unter anderem hervorgeht, ob der Fortbildungsanbieter bereits von GTZ-Mitarbeitern genutzt und bewertet wurde. Der Mitarbeiter wählt dann in Absprache mit der Führungskraft eine geeignete Veranstaltung aus. Aufgrund des hohen administrativen Aufwands bei einer dezentral aufgestellten

Organisation werden nicht alle Teilnahmen zentral von der Personalstelle erfasst, so dass für diese Studie keine gesicherten empirischen Daten vorliegen.¹²

KfW

Die KfW Bankengruppe vereint fünf Marken unter ihrem Dach. In der KfW Entwicklungsbank arbeiten ca. 400 Mitarbeiter. Zieht man den Support Staff ab, bleiben etwa 350 Mitarbeiter, die als entwicklungspolitische Fachkräfte bezeichnet werden können. Von diesen führen ungefähr 50 Personen auch Führungsaufgaben aus. Die KfW bietet ihren entwicklungspolitischen Fachkräften sowohl allgemeine Fortbildungsveranstaltungen als auch ein spezielles FZ-Fortbildungsprogramm an. Das allgemeine Fortbildungsangebot richtet sich an alle Mitarbeiter aus den verschiedenen Geschäftsbereichen der KfW. Programmpakete liegen für die folgenden Kompetenzbereiche vor:

Management- und Führungstraining: *„Führen in der KfW Bankengruppe bedeutet strategische Ziele zu erreichen und unternehmerisch zu handeln. Das heißt entscheiden, planen und steuern.“* Um diesen selbstgestellten Anspruch zu erreichen, werden künftigen und jetzigen Führungskräften verschiedene Angebote zur (Weiter-)Entwicklung ihrer Führungskompetenz gemacht. Die Trainings „Mitarbeiterführung I und II“ sowie „Arbeitsrecht für Führungskräfte“ ist ebenso obligatorisch wie das Seminar Personalwissen für Führungskräfte. Für erfahrene Führungskräfte wird „Die Führungskraft als Coach“ angeboten. Daneben gibt es spezielle Angebote für künftige Führungskräfte, die sich im Potenzialeinschätzungsverfahren befinden. Diverse Angebote in Kommunikation (Medientraining, Rhetorik, Verhandlungsstrategie, Moderationstechniken), zum Teammanagement und zur Führungspsychologie runden das Angebot ab.

Methodische Kompetenz: Die Veranstaltungen aus diesem Block decken ähnliche Themen ab wie die Managementtrainings, richten sich aber an alle Mitarbeiter. Trainings in Kommunikation, Moderation, Präsentation (auf englisch), internationale Verhandlungen, Schreiben, Zeitmanagement, Problemlösungstechniken und Projektplanung finden sich in diesem Block.

Persönlich-soziale Kompetenz: Die Trainings richten sich an alle Mitarbeiter, die an ihrer Persönlichkeit arbeiten wollen. Hierzu zählen Angebote in Konfliktmanagement, Selbstreflexion, Selbstmanagement (auch speziell für Frauen), Stressmanagement, Supervision.

Allgemeine Fachseminare: Hierunter fallen organisationsspezifische Fortbildungen, die sich teilweise an einzelne Berufsgruppen innerhalb der KfW richten (Ausbilder, Datenverarbeiter), teilweise für alle Beschäftigten relevant sein können (Internetrecherche).

Weiterhin gibt es Fortbildungsangebote zu spezielleren Themen, die ganz überwiegend einen bankspezifischen Hintergrund haben und daher im Rahmen dieser Studie vernachlässigbar sind, auch wenn sie teilweise für die Beschäftigten in der FZ eine hohe Relevanz haben (Risikomanagement etc.).

¹² Die GTZ nennt als Näherungsgröße mindestens 285 erfasste Teilnahmen im Jahr 2007 für externe Fortbildungsmaßnahmen **zusätzlich** zu den Maßnahmen zur Auslandsvorbereitung in der V-EZ.

Das FZ-Fortbildungsprogramm umfasst drei Module:

- Modul A: Einführung in die Förderung der Entwicklungsländer (Pflicht für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, d. h. Trainees und Direkteinstellungen): drei einführende Veranstaltungen zur FZ generell, zum Informationssystem und -management in der KfW und zu FZ-Grundsätzen und Verfahren sowie je eintägige Besuche beim BMZ, der GTZ und der DEG.
- Modul B: Grundseminare zu generellen Themen der FZ (Pflichtseminare für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter während der beiden ersten Jahre, Teilnahme für Stamm-Belegschaft nach Bedarf): 19 Veranstaltungen im Jahr 2007. Davon beziehen sich drei auf entwicklungspolitisch-inhaltliche Themen (Entwicklungspolitik, Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung, Strategien zur Armutsbekämpfung), die restlichen 16 behandeln organisationsspezifische Aspekte der EZ (u. a. Ausschreibungsverfahren, Vertragsgestaltung, Zielgruppenanalyse, Trägeranalyse, *Public-Private Partnership*, Praxis der Projektprüfung, Umweltaspekte bei Projekten, Evaluierung und Erfolgskontrolle, einzel- und gesamtwirtschaftliche Projektbewertung).
- Modul C: Schwerpunkt- bzw. Sektorseminare und themenbezogene Einzelveranstaltungen (für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den jeweiligen Schwerpunkten bzw. Sektoren, Teilnahme nach Bedarf oder generellem Interesse): Die 15 Veranstaltungen dieses Moduls beziehen sich alle auf entwicklungspolitische Inhalte. Gleichzeitig werden die Inhalte stets im Hinblick auf ihre Verwendung in der FZ vermittelt, so dass die Veranstaltungen starke organisationsspezifische Teile enthalten. Das Themenspektrum ähnelt dem Angebot der GTZ.

Im Jahr 2007 gab es für alle Fortbildungsangebote 4.300 Anmeldungen (inklusive Sprachkurse). Von diesen 4.300 Anmeldungen verteilen sich 185 auf die Kategorie Management-Kompetenz, 307 Anmeldungen auf die Kategorie methodische Kompetenz, 149 Anmeldungen auf die persönlich-soziale Kompetenz und 752 Anmeldungen auf Seminare zu speziellen FZ-Themen. Die restlichen Anmeldungen verteilen sich auf allgemeine Fachseminare, Seminare zum Thema Risikomanagement, Sonderseminare und Sprachkurse. Teilnahmezahlen für einzelne Veranstaltungen lagen nicht vor. Im Durchschnitt hat jeder Mitarbeiter der KfW Bankengruppe 2,7 Seminartage in Anspruch genommen.

Die Veranstaltungen des FZ-Fortbildungsprogramms werden fast ausschließlich von Mitarbeitern der KfW angeboten. Im Modul III sind die Kompetenzcenter und Länder-teams für die Konzeption der Veranstaltungen zuständig. Es handelt sich also um die organisierte Wissensweitergabe von einem zum anderen Mitarbeiter.

DED

Im Jahr 2006 hat der DED vier unterschiedliche Vorbereitungsveranstaltungen für verschiedene Mitarbeitergruppen im DED angeboten: einen Inhouse-Kurs für Entwicklungshelfer und Entwicklungsstipendiaten, einen Kurs für Koordinatoren, einen Kurs für hauptamtliche Mitarbeiter, die ins Ausland gehen, und einen Kurs für neue Mitarbeiter in der DED Zentrale. Da alle Kurse zu einem sehr großen Teil von DED-Mitarbeitern angeboten werden, drohte eine Überlastung des erfahrenen Personals durch Fortbildungsveranstaltungen. Es ist geplant, in Zukunft nur noch zwei Kurse durchzuführen: einen wie bisher für die Entwicklungshelfer und einen für alle übrigen DED-Beschäftigten. Der Grund für die Aufteilung liegt darin, dass der DED im ersten Fall als Entsendeorganisation fungiert, während die übrigen Beschäftigten stärker in die Struktur des DED eingebunden sind.

Entwicklungshelfer werden im DED mit grundlegenden organisationspezifischen Aspekten des DED vertraut gemacht. Ein Großteil ihrer Fortbildung findet allerdings in der V-EZ statt, weil die gesamte Ausreisevorbereitung für die Entwicklungshelfer an die V-EZ übergeben wurde (im Rahmen der umzugsbedingten Umstrukturierungen im Jahr 2000).

Für die übrigen DED-Beschäftigten liegt noch kein endgültiges Kursprogramm vor. Das Programm aus der Vergangenheit und der Vorschlag für die Neukonzeption deuten jedoch darauf hin, dass organisationspezifische Aspekte im Vordergrund der Fortbildungsmaßnahmen stehen. Nachrangig werden Veranstaltungen in sozialer Kompetenz, zu entwicklungspolitischen Fachthemen und zu Management und Führung angeboten.

InWEnt – PE

InWEnt hat im letzten Jahr seine interne Personalentwicklung neu strukturiert. So wurde neben dem Einsatz von zwei hauptamtlichen Personalentwicklerinnen ein interdisziplinär besetzter „Strategischer Arbeitskreis Personalentwicklung“ gegründet. Ziel ist, die besondere Bedeutung der strategischen PE für InWEnt als internationale Weiterbildungsorganisation auch in den unternehmensinternen Fokus zu rücken (und damit die eigene Kompetenzentwicklung zu stärken und zu fördern).

Dabei bilden sich die im *Capacity Building*-Ansatz von InWEnt nach außen formulierten Instrumente zur Veränderung wie Dialog, Weiterbildung und Training, Netzwerkbildung und Personalentwicklungsberatung auch nach innen ab. Für die ca. 800 Mitarbeiter wurden im Rahmen des Fortbildungsprogramms in den Feldern Führung, *Change Management*, Persönliche Kompetenz, Recht und Organisation, Sprachen und IT-Kompetenz in 2007 ca. 100 Seminare angeboten. Für diese Studie lagen Teilnehmerzahlen für die Inhouse-Trainings bei InWEnt aus den Jahren 2006 und 2007 vor. Der eindeutige Schwerpunkt der Veranstaltungen liegt auf allgemeiner Personalentwicklung (z. B. Mitarbeitergespräche, Zeitmanagement, Schreibtraining, *Change Management* etc.). Daneben gibt es ein wichtiges und gut besuchtes organisationspezifisches Seminar zum Vergaberecht. Stärker als in den anderen Organisationen gibt es im Fortbildungsprogramm integrierte E-Learning-Angebote, was sicher mit dem profilierten Angebot von InWEnt in Form des „Global Campus 21“ zusammenhängt. Interne entwicklungspolitische Fachfortbildungen stellen die große Ausnahme dar. Die Mitarbeiter nehmen aber verstärkt die Veranstaltungen in der V-EZ wahr.

InWEnt – V-EZ

Die Vorbereitungsstätte für Entwicklungszusammenarbeit in Bad Honnef bietet Fortbildungen zur internationalen Handlungskompetenz an. Dabei deckt sie ein breites Spektrum an Inhalten ab, das in fünf Bereiche gegliedert ist: Interkulturelle Kommunikations- (IK) und Landeskompentenz (LK),¹³ entwicklungspolitische Kompetenz (EPOL), Management und Beratungskompetenz (MB), Sprache und Kommunikationskompetenz (SK) sowie Programme für mitausreisende Partner(innen) (MAP). Hinzu kommen noch Abendveranstaltungen.

13 Die beiden Bereiche wurden inzwischen zu einem zusammengelegt: IKL.

staltungen zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Seit dem Jahr 2007 restrukturiert die V-EZ ihr Angebot mit folgender Ausrichtung (V-EZ 2007):

- ein kondensiertes Angebot, das durch verstärkte Modularisierung mehr Wahlmöglichkeiten bietet,
- eine stärkere Verzahnung der verschiedenen fachlichen Weiterbildungsthemen („Internationale Handlungskompetenz aus einem Guss“),
- neue Themen und neue curriculare Organisation wichtiger entwicklungspolitischer Inhalte,
- Angebote für Inlandsmitarbeiter der EZ-Organisationen und Mitarbeiter anderer Ressorts zur internationalen Personalentwicklung und zur Unterstützung institutioneller und ressortübergreifender Abstimmung und Zusammenarbeit.

Die Ausrichtung der V-EZ auf einen differenzierteren Kundenkreis kommt in einigen Maßnahmen zum Ausdruck, die in jüngster Zeit zu Veränderungen im Kursprogramm geführt haben. So werden stärker als früher die unterschiedlichen Erfahrungen und fachlichen Profile der Teilnehmer berücksichtigt, um auf die Bedarfe erfahrener Fachkräfte besser einzugehen. Außerdem werden zunehmend Veranstaltungen auf Englisch angeboten, um der Internationalisierung der entwicklungspolitischen Fachkräfte Rechnung zu tragen. In einer Veranstaltung zu „*Aid Effectiveness and Donor Harmonisation*“ wird bewusst mit einem europäischen Partner zusammengearbeitet, um den Blick über den Horizont der deutschen Institutionenlandschaft hinaus zu richten.

Von der V-EZ liegen sowohl die detaillierten Kursprogramme der letzten beiden Jahre als auch die Teilnehmerzahlen für 2004–2007 vor. Die Teilnehmer können darüber hinaus aufgeschlüsselt werden nach ihren Arbeitgebern. Insgesamt ist in den letzten vier Jahren eine Steigerung der Teilnehmerzahlen zu verzeichnen, was unter anderem auf die verstärkte Modularisierung des Angebots und die damit einhergehende kürzere Verweildauer der Teilnehmer zurückzuführen ist. Aufgegliedert nach Kompetenzbereichen verteilten sich die Teilnehmer im Jahr 2007 wie folgt:

Bereich	Männlich	Weiblich	Gesamt	Anteil (in %)
IK	363	326	689	14
MB	708	633	1341	27
MAP	54	97	151	3
LK	444	395	839	17
EPOL	645	531	1176	24
SK	417	333	750	15
Gesamt	2631	2315	4946	100
Quelle: V-EZ (interne Dokumente)				

Der Schwerpunkt der Teilnehmerzahlen liegt demnach in den Bereichen Management und Beratung sowie entwicklungspolitische Kompetenz. Fasst man allerdings die Sprachkurse und Landeskunde zusammen (32 %), dann lässt sich sagen, dass etwa ein Drittel des An-

gebots der V-EZ auf die „klassische“ landesbezogene Ausreisevorbereitung entfällt. Der Anteil erhöht sich sogar noch deutlich, wenn anstatt der Teilnehmerzahlen Teilnehmertrainingstage als Indikator herangezogen werden, da die Sprachkurse wesentlich länger dauern als die stark modularisierten entwicklungspolitischen Fortbildungen.

Wichtigster „Kunde“ der V-EZ ist der DED. An zweiter Stelle steht die Ausreisevorbereitung für Fachkräfte, die mit CIM ins Ausland gehen. DED und CIM gemeinsam stellen etwa zwei Drittel der Kunden der V-EZ. Die anderen Organisationen schicken im Vergleich dazu wenige Teilnehmer in die Fortbildungen der V-EZ. An dritter Stelle folgt die GTZ, dann das AA, einige NGOs und Sonstige (u. a. das BMZ und die KfW).

Es fällt auf, dass der Anteil von DED und CIM in den entwicklungspolitischen Veranstaltungen deutlich überproportional ist (77 %). Demgegenüber nehmen Mitarbeiter der GTZ überproportional Angebote aus dem Bereich Management und Beratung wahr (besonders beliebt ist ein Training zu Beraterrollen). GTZ, AA und die Sonstigen konzentrieren sich ansonsten in den Sprachkursen und Landeskundeangeboten der V-EZ. Hier hat ihr Anteil in den letzten Jahren zugenommen.

Wie sind die Teilnahmezahlen zu interpretieren? Primär werden die Angebote der V-EZ von entwicklungspolitischen Fachkräften wahrgenommen, die sich auf einen Auslandsaufenthalt vorbereiten. Hierfür stehen die Entsendeorganisationen DED und CIM, aber auch GTZ, KfW und AA. Dies umfasst zu einem großen Teil Fachkräfte, die als Neueinsteiger in die EZ zu bezeichnen sind, aber auch erfahrene Beschäftigte, die zum wiederholten Male ausreisen. Der relativ geringe Anteil der Teilnehmer aus GTZ, KfW, BMZ und AA (verglichen mit DED und CIM) an den entwicklungspolitischen Veranstaltungen deutet darauf hin, dass die V-EZ von diesen Organisationen (noch) nicht als Bildungsstätte für entwicklungspolitisches Lernen wahrgenommen wird. Die befragten Führungskräfte in GTZ, KfW und BMZ schätzen die V-EZ primär in ihrer Funktion als Kompetenzzentrum für die landesbezogene Ausreisevorbereitung. In diesem Bereich wird sie heute stärker als früher von Organisationen jenseits von DED und CIM in Anspruch genommen, was zu einem Teil auf die stärkere Dezentralisierung der deutschen EZ (beispielsweise bei KfW und BMZ) zurückzuführen ist.

2.5 Entwicklung wichtiger Bereiche der PE aus der Perspektive der Interviewpartner

In den Interviews wurden die Experten um Einschätzungen gebeten, wie sich aus ihrer Sicht die PE in ihren Organisationen in den letzten Jahren verändert hat und an welchen Stellen sie Verbesserungsbedarf sehen.¹⁴ Dabei haben sich bemerkenswert übereinstimmende Einschätzungen ergeben, was den Bedeutungszuwachs von Führung und von unternehmerischem Denken sowie die Abdeckung entwicklungspolitischer Inhalte, die Bedeutung sozialer und kommunikativer Kompetenzen und den hohen Anteil organisationspezifischen Know-hows in den Fortbildungsveranstaltungen betrifft. Auch die Schwä-

14 Die folgenden Ausführungen beziehen sich überwiegend auf BMZ, GTZ und KfW, da in diesen Institutionen die meisten Interviews geführt wurden.

chen werden ähnlich wahrgenommen: Für effizientes Politikmanagement und anspruchsvolle fachliche Inhalte gebe es keine geeigneten Angebote.

Bedeutungszuwachs von Führung

Die Gesprächspartner in BMZ, GTZ und KfW waren sich einig, dass Führungskompetenz deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Das BMZ hat einen verpflichtenden Kanon an Führungskräftefortbildungen beschlossen, die von allen Aspiranten wahrgenommen werden müssen. GTZ und KfW haben Potenzialeinschätzungen für künftige Führungskräfte institutionalisiert, die von den Personalabteilungen betreut werden und intensive PE-Maßnahmen beinhalten. Alle Institutionen betonen, dass Führungskräfte heute mehr soziale Kompetenzen benötigen als früher, während die Fachkompetenz in Bezug auf die Führungsaufgabe stärker in den Hintergrund getreten ist. In der Einschätzung der Gesprächspartner haben sich bei den Führungskräfte trainings methodisch die größten Veränderungen ergeben: die einzelnen Veranstaltungen sind von kürzerer Dauer, finden dafür aber öfter und jobbegleitend statt. Methoden wie *coaching* und *peer teaching* werden in allen Organisationen eingesetzt und geschätzt.

Bedeutungszuwachs von unternehmerischem Denken

GTZ und KfW betonen beide die gewachsene Bedeutung von Managementkompetenzen, die zunehmend von allen Mitarbeitern erwartet werden (und nicht nur von den Führungskräften). Unternehmerisches Denken sei eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche Mitarbeiter in GTZ und KfW, worunter auch die professionelle Repräsentation der eigenen Organisation nach außen falle. Daher würden verstärkt kommunikative Kompetenzen bis hin zu Medienschulungen angeboten.¹⁵ Gefragt sei heute nicht länger „der Fachmann hinter dem Schreibtisch“, sondern der „kommunikative Verkäufer der hauseigenen Produkte“.

Entwicklungspolitische Inhalte

Alle Gesprächspartner waren sich einig, dass sich der Bedarf an entwicklungspolitischen Inhalten in den letzten Jahren verändert hat. Das wichtigste Stichwort in diesem Zusammenhang sei die Paris Deklaration und die daraus folgenden Konsequenzen für die eigene Arbeit. GTZ und KfW betonen darüber hinaus, dass die Kenntnisse über internationale Trends und politische Prozesse in der EZ erheblich an Bedeutung gewonnen haben (*global governance*).

Auf die Frage, wie sich die Mitarbeiter das benötigte entwicklungspolitische Know-How aneignen, wurden meist drei Antworten gegeben: Erstens im Rahmen der strukturierten Einsteigerprogramme, die bei KfW und GTZ entwicklungspolitische Fachthemen breit abdecken. Das BMZ schickt Neueinsteiger seit einigen Jahren für 2–4 Wochen in den Aufbaukurs des DIE. Zweitens gebe es zahlreiche Fortbildungsangebote jenseits der Fortbildungsprogramme, die kurzfristig oder informell angeboten werden (wie z. B. *brown bag lunches*). Drittens seien die Mitarbeiter selbst dafür verantwortlich, ihr Wissen auf

15 In den zur Verfügung stehenden Daten kommt dieser Trend bei der KfW allerdings wesentlich deutlicher zum Ausdruck als bei der GTZ.

dem aktuellen Stand zu halten. Dies geschehe häufig durch Lektüre, Konferenzteilnahmen, die aktive Mitwirkung in Netzwerken und in einzelnen Fällen durch den Besuch universitärer oder vergleichbarer Fortbildungsprogramme. Die Anreize seien für die Mitarbeiter in der KfW und der GTZ so gesetzt, dass aktuelles entwicklungspolitisches Wissen „belohnt“ wird, indem Zielvereinbarungen geschlossen werden oder indem interessantere Tätigkeiten ansonsten nicht erreichbar seien (z. B. Sektorökonomien in der KfW). Die Gesprächspartner im BMZ betonen zwar ebenfalls die Bedeutung von fachlichem Wissen, bewerten diesen Kompetenzaspekt aber niedriger als in den Durchführungsorganisationen. Er scheint auch bei Beförderungen oder monetären Anreizen nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

Die GTZ verfügt mit den Fachverbänden über ein viertes wichtiges Instrument des Wissensmanagements, das in den anderen Organisationen in dieser Form nicht existiert. Für die Gesprächspartner in der GTZ haben die Fachverbände eine entscheidende Funktion für den Wissenserwerb und -austausch. Die Fachverbände dienen gleichzeitig mehreren Zwecken. Ihre Stärken bestehen für die GTZ unter anderem darin, dass verschiedene Sichtweisen zu einem Thema zusammengeführt werden, dass das Wissen aus der Zentrale mit dem Wissen vor Ort verknüpft wird und dass neue Erkenntnisse auf ihre Bedeutung für die eigene Organisation getestet werden können. Kooperationspartner und Vertreter anderer EZ-Institutionen sind seit Jahren fester und bewährter Bestandteil zahlreicher Fachverbände. Allerdings seien die Fachverbände nicht als institutionenübergreifende Fortbildungsveranstaltungen zu sehen, da sie gleichzeitig vielen Zwecken dienen und u. a. auch organisationsspezifische Teile enthalten.

Während die Wichtigkeit von fachlichem Know-How von allen Gesprächspartnern gesehen wird, weisen sie gleichzeitig auf den Trend hin, dass der klassische „Fachmann“ heute weniger gebraucht werde als früher. Die Fortbildungsaktivitäten sollten sich daher auf die Schulung analytischer Kompetenz konzentrieren, um ein schnelles Einarbeiten in neue Themen zu ermöglichen. Es gehe also eher um Überblickswissen und analytisches Denken. Sektorales fachliches Know-How sollen die neu eingestellten Mitarbeiter in die Institution mit einbringen, das Wissen werde „eingekauft“.

Soziale und kommunikative Kompetenzen

Alle Gesprächspartner waren sich darüber einig, dass soziale und kommunikative Kompetenzen heute entscheidend für den Erfolg der Mitarbeiter am Arbeitsplatz sind. Dieser Kompetenzaspekt habe deutlich an Bedeutung gewonnen. Er komme in verschiedenen Situationen zum Ausdruck: Führungskräfte müssten heute einen kollegialen und effizienten Führungsstil beherrschen (s. o.). Alle Mitarbeiter müssten in der Lage sein, ihre Arbeit „zu verkaufen“ (s. o.). Die zunehmenden Kooperationsanforderungen an die Fachkräfte sowohl im Inland als auch im Partnerland und auf internationaler Ebene erfordern andere kommunikative Fähigkeiten als bei der früher vorherrschenden Projektstätigkeit.

Organisationsspezifisches Know-how

Wie aus den Daten hervorgeht, steht das Wissen über die eigene Organisation in allen strukturierten Fortbildungsprogrammen im Vordergrund. Darunter fallen sowohl Veranstaltungen zum Selbstverständnis der Organisation als auch zahlreiche Fortbildungen zu spezifischen Verfahren. In der GTZ wird beispielsweise Projektmanagement intensiv

geschult, in der KfW spielt bankenspezifisches Wissen eine sehr große Rolle. Beim DED werden die hauptamtlichen Mitarbeiter intensiv mit den Gremien und Verfahren des DED vertraut gemacht. Die Gesprächspartner machten deutlich, dass sie hierin eine wesentliche Aufgabe der PE ihrer Organisationen sehen. Speziell in der KfW und der GTZ, die ihre PE als Teil der strategischen Unternehmensentwicklung verankert haben, solle PE auch dazu dienen, den Mitarbeitern die *Corporate Identity* ihrer Organisationen zu vermitteln.

Von den Mitarbeitern werde erwartet, dass sie die Unternehmensziele in ihrem jeweiligen Arbeitsbereich im Blick haben und die Organisation gut nach außen vertreten können. Dies führe dazu, dass organisationsspezifisches Know-how auch in inhaltliche Fortbildungen einfließt. Wenn es beispielsweise um die neuen Verfahren der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung geht, enthält dieselbe Veranstaltung in der KfW und in der GTZ unterschiedliche Elemente, die sich mit den Konsequenzen für die eigene Arbeit bzw. Organisation befassen.

Politikkompetenz sollte verbessert werden

Einige Interviewpartner erachten die Kompetenzen der entwicklungspolitischen Fachkräfte im Bereich Politikmanagement / Politikberatung als verbesserungsfähig. Gerade die befragten Führungskräfte sehen hier noch „Nachholbedarf“ im PE-System der deutschen EZ. Insbesondere BMZ-Mitarbeiter seien heute in nationalen und internationalen Verhandlungen stärker gefordert als früher, wenn es darum geht, die Ziele des BMZ in den Verhandlungen zur Geltung zu bringen. Dies gelinge noch nicht im gewünschten Ausmaß, da die Kollegen aus anderen Ländern (insbesondere den angelsächsischen und skandinavischen Ländern) hier häufig besser ausgebildet seien. Dort komme es den Kollegen zugute, dass sie neben dem entwicklungspolitischen Know-how oft auch die Kompetenzen anderer außenorientierter Politikbereiche – diplomatische *skills*, Verhandlungstaktiken, Politikfeldsteuerung – mitbringen.

Auch von den befragten Führungskräften in den Durchführungsorganisationen wird bisweilen eine stärkere politische Steuerungskapazität der BMZ-Mitarbeiter gewünscht. Aus der Perspektive einiger Interviewpartner findet heute in manchen Länderteams eher zu wenig politische Steuerung statt. Diese Auffassung wird allerdings vom BMZ-Personalreferat nicht geteilt. Demnach gebe es interne Schulungsmaßnahmen im BMZ zur Vorbereitung auf das Management der Länderteams, die regelmäßig von den Kollegen aus dem Länderbereich wahrgenommen würden.

Auf der Ebene der Partnerländer sind neben den WZ-Referenten auch zahlreiche Führungskräfte und erfahrene Sektorspezialisten der Durchführungsorganisationen mit politischen Management- und Beratungsaufgaben betraut. Die Führungskräfte der Durchführungsorganisationen halten ihre Kollegen für relativ gut darauf vorbereitet. Sie thematisieren aber, dass der kompetente Einsatz des eigenen Personals die politische Führungsaufgabe des BMZ nicht ersetzen könne. Es müsse darum gehen, die Kräfte der einzelnen Institutionen in den internationalen Verhandlungen bestmöglich zu bündeln.

Anspruchsvolle entwicklungspolitische Fachfortbildungen als ausbaufähiger Teil der PE

Wenngleich die Interviewpartner prinzipiell der Ansicht waren, dass ihre Mitarbeiter inhaltlich gut und ausreichend auf ihre Arbeit vorbereitet seien, wurde gleichzeitig von

allen Führungskräften ein Bedarf an hochqualifizierter entwicklungspolitischer Fortbildung für erfahrene Mitarbeiter artikuliert (*mid career training*). Hierfür fehle in der Einschätzung der Befragten bislang ein geeignetes Format.

Das BMZ hat in der jüngeren Vergangenheit gelegentlich das DIE gebeten, kurze *Summer Schools* für erfahrene BMZ-Mitarbeiter anzubieten (bislang zweimal für den höheren Dienst und einmal für den gehobenen Dienst angeboten). Auch der DED nutzt das Angebot des DIE zur entwicklungspolitischen Fortbildung der Landesdirektoren und -direktorinnen regelmäßig. GTZ und KfW bemühen sich, durch die Zusammenarbeit mit Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen hochwertiges Know-how in ihre PE-Arbeit einzuspeisen. Es wurde allerdings angemerkt, dass diese Bemühungen teilweise schwierig seien, weil es typischen Uni-Wissenschaftlern oftmals nicht gelinge, die Brücke zwischen Theorie und Praxis zu bauen.

2.6 Angewandte Methoden in der PE

Personalentwicklung in der breiten Definition schließt verschiedene Formate und Methoden der Fortbildung ein. Organisationsinterne und individuelle Lernprozesse umfassen mehr als die Maßnahmen, die als Fortbildung deklariert werden. Innerhalb der Gruppe der formalen Fortbildungsmaßnahmen dominiert für die fachlichen Fortbildungen die klassische Unterrichtsform (*classroom teaching*). Bei Führungskräfte trainings und zum Training sozialer Kompetenzen werden in der Regel Workshops besucht. Der Trend geht für alle Fortbildungsangebote dahin, dass kürzere Veranstaltungen in einem aufeinanderfolgenden Zyklus modular aufgebaut werden (Dauer der Einzelveranstaltung selten länger als ein bis zwei Tage, während Führungskräfte seminare früher mehrere Wochen am Stück dauern konnten). Dies entspricht auch dem allgemeinen Trend in der Weiterbildungsbranche zur Verkürzung der Trainingsangebote.

BMZ, KfW und GTZ setzen seit einigen Jahren *coaching* und Supervisionsangebote als integralen Teil in der PE ein. Teilweise werden Einzelpersonen gecoacht, teilweise werden Gruppen vergleichbarer Mitarbeiter (*peer groups*) in Lerngruppen von einem Coach betreut. Diese intensive und vergleichsweise teure Art der Personalentwicklung, die auf relationales Lernen setzt, wird von allen Gesprächspartnern sehr geschätzt. Insbesondere (angehende) Führungskräfte profitieren von diesem Instrument.

Demgegenüber wird das im angelsächsischen Bereich relativ weit verbreitete E-Learning im deutschen EZ-System bislang selten eingesetzt. Die V-EZ bietet tutoriengestützte *e-spaces* an, InWEnt besitzt mit dem Global Campus ein internetgestütztes Lerninstrument (bislang vor allem für Fortbildung von Teilnehmern der Partnerländer eingesetzt), und die GTZ bietet in ihrem Fortbildungsprogramm vereinzelt E-Learning an. Dieser Form des individualisierten Distanzlernens wird weder von Führungskräften noch von Personalabteilungen großes Potenzial eingeräumt. Ein Grund wird darin gesehen, dass der Schwerpunkt der PE-Maßnahmen im Bereich sozialer Kompetenzen und Führungskräfte trainings liege, für die E-Learning ohnehin wenig relevant sei.

Für fachliches Lernen könnte E-Learning hingegen eine Alternative sein, die gerade für die Auslandsmitarbeiter von Vorteil sein könnte. Hierfür gibt es nach Auskunft der Interviewpartner aber bislang in keiner Organisation ein kohärentes Konzept. Andere Geber

setzen eventuell aufgrund der dort stärker ausgeprägten Dezentralisierung von Entscheidungsstrukturen auf E-Learning als Methode der PE. Diese Methode könnte daher in Zukunft an Bedeutung gewinnen, wenngleich das bislang von den Gesprächspartnern noch nicht so eingeschätzt wird.

Im Bereich der eher informellen Lernaktivitäten wurden von den Gesprächspartnern verschiedene Formate genannt, die eine wichtige Rolle spielen: Großer Beliebtheit erfreuen sich die *Brown Bag Lunches*, bei denen während des Mittagessens „zwischen durch“ Wissen erworben werden kann. Einige Organisationen organisieren darüber hinaus kurze Gesprächsrunden zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen, um den Wissensaustausch und internen Dialog zu befördern (z. B. der wöchentliche *Jour-fixe* bei InWEnt).

2.7 Derzeitige Nutzung und wahrgenommener Bedarf an institutionenübergreifenden Angeboten der PE

Zurzeit findet der überwiegende Teil der PE-Maßnahmen innerhalb der jeweiligen Institution statt. Institutionenübergreifende Angebote werden nur selektiv genutzt, und zwar insbesondere zur Ausreisevorbereitung in der V-EZ. Trainings für soziale Kompetenzen, Führung und Management werden *in-house* oder von Consultants exklusiv für die eigenen Beschäftigten angeboten. Eine Ausnahme bildet das BMZ, welches in diesem Bereich sehr stark auf die BaköV und damit auf Angebote für alle Ministerien zurückgreift.

Fachliche Fortbildungen werden teilweise *in-house* und teilweise institutionenübergreifend wahrgenommen. Typische *in-house*-Veranstaltungen sind die fachlichen Veranstaltungen im Rahmen der strukturierten Einsteigerprogramme. Daneben besitzen die Institutionen hauseigene Formate, um entwicklungspolitisches und sektorales Wissen im Haus zu verbreiten (Fachverbände der GTZ, Veranstaltungen der Kompetenzcenter in der KfW etc.). Hierbei lautet eine der Fragestellungen häufig: „Was bedeutet eine fachliche Neuerung (bspw. der Trend zur Budgetfinanzierung) für meine Arbeit in meiner Organisation?“ Während der inhaltliche Teil prinzipiell geeignet ist für ein institutionenübergreifendes Angebot, müssen die Konsequenzen für die eigene Arbeit in der Regel intern gezogen werden. Typische institutionenübergreifende Angebote sind daher Fachkonferenzen von Forschungsinstitutionen oder anderen Gebern, auf denen der Stand des Wissens in allgemeiner Form dargeboten wird.

Von zwei Ausnahmen abgesehen (s. u.) wurde in keinem der Gespräche ein großer Bedarf an weiteren institutionenübergreifenden PE-Maßnahmen geäußert. Der Grund wird primär darin gesehen, dass GTZ und KfW ihre Personalentwicklung darauf ausrichten, die eigene Organisation zu stärken. Dies ist eine logische Folge der deutschen institutionellen Strukturen in der EZ. Bei anderen Gebern führen die privaten Consultingfirmen, die von den Regierungen die Aufträge erhalten, ebenfalls PE durch, um die eigene Firma im Wettbewerb zu stärken. Daher beziehen sich die Fortbildungsaktivitäten von GTZ und KfW zu einem großen Teil auf organisationsspezifische Kenntnisse und auf die Umsetzung externen Wissens für die Bedarfe der eigenen Organisation. Beides eignet sich nach Einschätzung der meisten Gesprächspartner nicht gut für eine Auslagerung an eine institutionenübergreifende PE-Einheit, weil damit das Ziel der PE für die eigene Organisation nicht vollständig erreicht werden könnte. Aus zwei Perspektiven sehen die Gesprächspartner dennoch einen Bedarf an zusätzlichen institutionenübergreifenden PE-Angeboten:

- BMZ-Perspektive: erstens erhofft man sich im BMZ von institutionenübergreifenden PE-Angeboten die Entwicklung gemeinsamer Sichtweisen zu bestimmten Themen in der deutschen EZ. Aus dieser Perspektive erhöht institutionenübergreifende PE die Kohärenz des EZ-Gesamtsystems, verbessert die strategische Steuerungsfähigkeit des BMZ und erhöht die Kooperationsfähigkeit der einzelnen EZ-Institutionen. Zweitens verfüge das BMZ gerade im fachlichen Bereich nicht über das nötige Know-how für eigene Fortbildungsmaßnahmen. Dieses Argument zielt eher auf die strukturelle Benachteiligung des BMZ in Budget- und Personalfragen im Vergleich zu den Durchführungsorganisationen.
- Perspektive *mid career training*: Fast alle Gesprächspartner sehen einen Bedarf an entwicklungspolitischen Fortbildungsangeboten für erfahrene EZ-Fachkräfte (*mid career training*). Gewünscht wird insbesondere, dass der Stand der aktuellen wissenschaftlichen Debatte zu einem bestimmten Thema „mundgerecht“ zusammengefasst und für Praktiker verständlich dargestellt wird. Als Format werden maximal eintägige „*Summer Schools*“ favorisiert. Insbesondere dem DIE wird empfohlen, in Zukunft solche Angebote zu machen, die nach Einschätzung der befragten Führungskräfte auf reges Interesse stoßen würden.

2.8 Trägt die bisherige PE-Organisation zur Vermittlung der zukünftig benötigten Kompetenzen bei? (Soll-Ist-Analyse)

Die Datenanalyse und die Informationen durch die Experteninterviews zeigen, dass im PE-System der deutschen EZ zahlreiche der Kompetenzen vermittelt werden, die vor dem Hintergrund der internationalen entwicklungspolitischen Großwetterlage für wichtig erachtet werden. Dennoch stellt sich für uns an einigen Stellen die Frage, ob die Fachkräfte bereits optimal auf die künftigen Herausforderungen vorbereitet werden. Im Folgenden wird für jede der in 1.3 abgeleiteten Kompetenzkategorien unsere Einschätzung über Stärken und Schwächen in dem Bereich gegeben. Empfehlungen für eine Weiterentwicklung finden sich im Schlusskapitel.

Politikkompetenz

Politikmanagement und -beratung werden in der neuen *Aid Architecture* entscheidend, wenn politische Prozesse beeinflusst werden sollen. Die PE der einzelnen Institutionen enthält hierzu wichtige Elemente. Dazu zählen die stärkere Gewichtung von Führung und Management sowie die zunehmende Bedeutung sozialer und kommunikativer Kompetenzen. Insgesamt teilen wir aber die Einschätzung der Interviewpartner, dass diesen Kompetenzen in Zukunft größere Aufmerksamkeit geschenkt werden wird.

Das Training speziellerer Kompetenzen, die für internationale Verhandlungsführung von Bedeutung sind, erkennen wir eher selten (Verhandlungsführung, insbesondere im internationalen Kontext, diplomatische Fähigkeiten und „Kniffe“ zur Beeinflussung von Verhandlungspartnern, strategische Politikplanung im Sinne einer Planung von Eingriffsschritten zur Beeinflussung politischer Prozesse usw.). Zwar gibt es in diesen Bereichen Fortbildungsangebote, beispielsweise bei der V-EZ und der BaköV. Aber wir möchten die Frage aufwerfen, ob diese Angebote sich bereits mit dem internationalen Standard der

führenden *Business Schools* messen lassen können.¹⁶ Dagegen spricht aus unserer Sicht, dass erstens wichtige Führungskräfte des deutschen EZ-Systems, inklusive aus dem BMZ, in diesem Bereich Defizite sehen. Zweitens werden die entsprechenden Angebote der V-EZ (über die BaköV fehlen uns die Angaben) unterdurchschnittlich von erfahrenen Inlandsmitarbeitern wahrgenommen. Dies kann ein Qualitätsproblem oder ein Perzeptionsproblem sein, was genauer untersucht werden müsste. Am weitesten fortgeschritten erscheint uns im Bereich der internationalen Verhandlungsführung das Fortbildungsangebot der KfW, wenn man die Titel der Veranstaltungen als Maßstab nimmt.

Speziell für das BMZ stellt sich die Frage, wo und in welcher Form es seinen Mitarbeitern Fortbildungen in Politikmanagement anbieten möchte. Auffällig im Vergleich zu den anderen Gebern ist im deutschen System natürlich, dass die Ausbildung des Auswärtigen Amtes, die solche Kompetenzen umfassen sollte, von den anderen außenorientierten Politiken komplett getrennt abläuft.¹⁷ Dies liegt sicher nicht im Interesse einer möglichst erfolgreichen Umsetzung von Politikzielen in internationalen Verhandlungsprozessen.

Entwicklungspolitische Strategiefähigkeit

Wichtige Kompetenzen, die zur entwicklungspolitischen Strategiefähigkeit beitragen, sind neben den Kompetenzen in Politikmanagement vor allem fundierte entwicklungspolitische Kenntnisse, Multilateralismuskompetenz und die Kenntnis der Handlungslogiken in verwandten Politikfeldern. Wir haben den Eindruck, dass viele dieser Kompetenzen im deutschen EZ-System vermittelt werden. Allerdings sehen wir noch Lücken beim fortgeschrittenen entwicklungspolitischen Wissen und beim „Blick über den Tellerrand“ auf andere Politikfelder.

Die Ergebnisse der Gespräche lassen vermuten, dass insbesondere die Beschäftigten des BMZ bei der Aneignung von entwicklungspolitischen fachlichen Orientierungswissen gegenüber den Durchführungsorganisationen strukturell benachteiligt sind. Dies liegt an drei Gründen:

- Das BMZ hat teilweise zu wenig Personal, um für bestimmte fachliche Schwerpunkte „*cutting edge knowledge*“ zu produzieren bzw. nachzuhalten und im Haus zu verbreiten. Es ist daher zwingend auf fachliche Netzwerke, insbesondere mit den jeweiligen Fachgruppen in den großen Durchführungsorganisationen angewiesen.
- Das Budget für die Teilnahme an internationalen Konferenzen und Seminaren ist begrenzt – es liegt vermutlich deutlich niedriger als bei KfW und GTZ.
- Fortbildungsveranstaltungen werden gelegentlich kurzfristig abgesagt, wenn aus politischen Gründen tagesaktuelle Arbeiten vorgezogen werden müssen.

Diese Faktoren tragen dazu bei, dass BMZ-Mitarbeiter gelegentlich nicht optimal vorbereitet sind, um politische Prozesse im Inland wie im internationalen Kontext in die ge-

16 Diese Studie kann keine Wirkungsanalyse von einzelnen Veranstaltungen leisten, so dass wir an einigen Stellen ergebnisoffene Fragen stellen, die bei Interesse der Auftraggeber genauer zu prüfen wären.

17 Allerdings findet zurzeit auch im Auswärtigen Amt eine Diskussion darüber statt, wie die Aus- und Fortbildung des diplomatischen Dienstes umgestaltet werden sollte, um auf die neuen internationalen Entwicklungen zu reagieren.

wünschte Richtung zu steuern. Denn Strategiekompetenz verlangt Wissen, im Idealfall Wissensvorsprünge gegenüber den Verhandlungsteilnehmern.

Dass die Beschäftigung mit den Handlungslogiken verwandter Politikfelder ausbaufähig ist, schließen wir aus dem relativ geringen Angebot an Fortbildungsveranstaltungen in diesen Bereichen. Von Ausnahmen abgesehen (GTZ mit Bundesamt für Naturschutz, BMZ mit BAKS) bieten die Fortbildungsprogramme keine Veranstaltungen an, die in Kooperation mit anderen Ministerien oder ihren Durchführungsorganisationen durchgeführt werden. Auch in der umgekehrten Perspektive fällt auf, dass nur selten Beschäftigte anderer Politikfelder an den Fortbildungsangeboten in der deutschen EZ teilnehmen. Durch die mangelnde Vernetzung dürfte es den entwicklungspolitischen Fachkräften schwerer fallen, in Verhandlungen die entwicklungspolitischen Ziele durchzusetzen.

Es fällt ebenfalls auf, dass sich relativ wenige Veranstaltungen mit der Handlungslogik anderer Geber befassen. Uns ist keine Veranstaltung bekannt, die in Zusammenarbeit mit großen bilateralen oder multilateralen Gebern durchgeführt wird (abgesehen von einigen Trainingsangeboten im Rahmen des Train4Dev-Netzwerkes und von einem Training zu Konfliktprävention in der V-EZ). Vermutlich sind deutsche entwicklungspolitische Fachkräfte in internationalen Geberrunden daher nicht optimal auf die Denkweisen der Verhandlungspartner vorbereitet, was ihre Verhandlungsposition schwächt.

Kohärenzkompetenz

Soziale Kompetenzen, die zu einem großen Teil zur Kohärenzkompetenz beitragen, spielen in der PE aller Organisationen eine wichtigere Rolle als früher. Insofern hat die PE auf diesen Trend bereits reagiert. Auffällig ist jedoch auch hier, dass die Kooperation fast ausschließlich *innerhalb* des EZ-Systems trainiert wird, und selbst das in der Regel organisationsintern. Dies muss nicht zu schlechten Ergebnissen führen. Aber es könnte vorteilhaft sein, gemeinsame Lernplattformen mit anderen Politikfeldern, mit der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft einzurichten, um die unterschiedlichen Handlungslogiken besser zu verstehen. Für die Beschäftigten des BMZ gilt die Beobachtung nur teilweise, da die Kurse in der BaköV von allen Ministerien – mit der wichtigen Ausnahme des AA – genutzt werden. Allerdings wissen wir zu wenig über die Angebote der BaköV, um eine Aussage darüber treffen zu können, ob sie wirkungsvoll zur Kohärenzkompetenz beitragen.

Ländergruppenspezifisches Know-how

Ähnlich wie in früheren Jahren spielt das länderspezifische Know-how auch heute im Rahmen der Ausreisevorbereitungen, beispielsweise in der V-EZ, eine dominierende Rolle. Dies umfasst die Sprachausbildung, Landeskunde und interkulturelle Kompetenz. Offensichtlich wird das bestehende Angebot von den beteiligten Institutionen für gut und dem Bedarf angemessen erachtet.

Das ländergruppenspezifische Know-how, wie es oben für die fünf Ländergruppen mit ihren unterschiedlichen Zielsystemen und Eingriffsstrategien abgeleitet wurde, wird allerdings bislang wenig im Rahmen von PE vermittelt. Wir haben den Eindruck, dass das „Denken in Ländertypen“ sich bislang in den strukturierten Fortbildungsangeboten noch nicht widerspiegelt. Dabei wäre es aus Gründen der Komplexitätsreduktion von großer Bedeutung.

Eine positive Ausnahme für den Einsatz ländergruppenspezifischer PE bildet eine Initiative des BMZ, mit der die Personalentsendung in fragile Staaten bzw. für Post-Krisen-Einsätze neu strukturiert werden soll. Ausgehend von einer Problemanalyse hat das BMZ eine Studie in Auftrag gegeben, um ein Personalkonzept für Post-Krisen-Einsätze zu entwickeln. Insbesondere geht es bei der Initiative darum, einen Pool an Fachleuten aufzubauen, der für die spezifischen Bedarfe in Post-Krisen-Einsätzen vorab geschult ist und dessen Mitglieder im Bedarfsfall schnell verfügbar und einsetzbar sind.

3 Analyse der Personalentwicklungstrends bei anderen Gebern

Die hier unter dem Blickwinkel der Fortbildung vorgestellten europäischen Geber (der Einfachheit halber im Folgenden als „andere Geber“ bezeichnet) wurden für den Vergleich mit dem deutschen entwicklungspolitischen Fortbildungssystem ausgewählt, weil ihre Entwicklungspolitik als vorbildlich gilt, zum einen gemessen an den bereits erreichten bzw. angestrebten ODA-Quoten, zum anderen wegen ihrer Vorreiterrolle bei der Umsetzung der *Aid Effectiveness Agenda* (Paris Deklaration). Außerdem wurde *EuropeAid* einbezogen, weil die Europäische Gemeinschaft im Zuge von Geberharmonisierung und Arbeitsteilung eine zunehmende Rolle für die europäische Entwicklungszusammenarbeit insgesamt spielen wird.

Um ein Ergebnis vorwegzunehmen: Keine der hier dargestellten EZ-Organisationen der anderen Geber kann in jeder Hinsicht als vorbildlich auf dem Gebiet des Trainings (*Benchmark*) angesehen werden. Alle sind bemüht, den neuen Anforderungen an die EZ nach der Paris Deklaration gerecht zu werden. Dass dabei Fortbildung in vielfältiger Form eine unterstützende Rolle spielen muss, wird überall anerkannt, doch setzen die budgetären, personellen und zeitlichen Beschränkungen dem Bemühen, die Kompetenzen des Personals durch Trainingsmaßnahmen rasch an die neuen Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit anzupassen, mehr oder weniger enge Grenzen. Darin kann eine weitere Rechtfertigung für gemeinsame Trainingsprogramme der Geber und Arbeitsteilung auch auf dem Gebiet der Fortbildung gesehen werden.

Nach Auswertung der einschlägigen Dokumente und einer Interviewrunde bei den Trainingseinheiten dieser Geber lassen sich sechs mehr oder weniger gemeinsame und für die zukünftige Ausgestaltung der entwicklungspolitischen Fortbildung auch in Deutschland bedeutsame Trends erkennen: die Annäherung von entwicklungspolitischer und diplomatischer Aus- und Fortbildung, die Dezentralisierung des entwicklungspolitischen Trainings im Zuge der Dezentralisierung der Entwicklungszusammenarbeit, die Flexibilisierung der Trainingsangebote, die Evaluierung der Trainingsmaßnahmen nach Resultaten, die strategische Personalentwicklungsplanung als Grundlage für angebots- und zukunftsorientierte Trainingsprogramme und die wachsende Bedeutung des *joint donor training* und *joint donor partner training*.

3.1 Annäherung von entwicklungspolitischer und diplomatischer Aus- und Fortbildung

Diese Annäherung erfolgt mehr oder weniger automatisch in den Ländern, wo die Außenministerien auch für die Entwicklungspolitik zuständig sind. In vier Ländern – Dänemark, Norwegen, Schweden und Niederlande – ist das Außenministerium für die Planung und Programmierung der Hilfe zuständig, die früher selbständigen Entwicklungsagenturen Danish International Development Agency (Danida) und Norwegische Agentur für Entwicklungszusammenarbeit (Norad) sind auch organisatorisch in das dänische bzw. norwegische Außenministerium integriert. In Schweden ist die Durchführungsorganisation Swedish International Development Agency (Sida) nicht Teil des Außenministeriums, welches aber eine stärkere Rolle bei der Steuerung der schwedischen Entwicklungszusammenarbeit beansprucht. In Dänemark, Norwegen und den Niederlanden ist die entwicklungspolitische Aus- und Fortbildung eng mit der Aus- und Fortbildung der Diplomaten verknüpft. Auch in Schweden werden seit neuestem Sida-Mitarbeiter und Mitarbeiter des Außenministeriums in gemeinsamen Vor-Ausreisekursen auf den Einsatz in den Botschaften in Entwicklungsländern vorbereitet.

Eine Annäherung entwicklungspolitischer Fortbildung für EZ-Personal im engeren Sinne und für Diplomaten, die sich auf Entwicklungsaufgaben in einer Botschaft vorbereiten, liegt auch für Geber mit einem eigenen Entwicklungsministerium nahe. Angesichts der zunehmend politischen Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit (Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Good Governance in den Partnerländern, Unterstützung von Reformprozessen auf Sektor- und Makroebene durch Politikdialog auf Regierungsebene) und des generellen Trends in Richtung Dezentralisierung, Geberharmonisierung und Politikdialog mit Regierungsvertretern der Partnerländer nimmt die Bedeutung der diplomatischen Vertretungen bei der Implementierung der neuen Formen der Entwicklungszusammenarbeit unabhängig von der Ressortzuständigkeit zu. Zum Kompetenzprofil von Entwicklungspolitikern und -praktikern wird in Zukunft ein höheres Maß an diplomatischen Fähigkeiten (Moderations- und Verhandlungskapazität, Umgang mit Regierungsvertretern der Partnerländer auf gleicher Augenhöhe) gehören als in der Vergangenheit, während auf der anderen Seite zum Kompetenzprofil der in den Botschaften für Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Diplomaten entwicklungspolitische Kenntnisse, insbesondere zur Handhabung der neuen EZ-Modalitäten wie Budgethilfe, hinzukommen werden.

In der Europäischen Kommission liegt die Zuständigkeit für Entwicklungszusammenarbeit zwar bei zwei Generaldirektionen (vergleichbar den Ministerien auf einzelstaatlicher Ebene), von denen eine ausschließlich für Entwicklungszusammenarbeit (allerdings nur mit den AKP-Ländern) zuständig ist, während die außenpolitische Generaldirektion auch für Entwicklungszusammenarbeit mit allen anderen Entwicklungsländern zuständig ist. In der Europäischen Kommission fungiert *EuropeAid* als gemeinsame Durchführungsorganisation für beide Generaldirektionen. Das entwicklungspolitische Fortbildungsangebot von *EuropeAid* richtet sich neben den eigenen Mitarbeitern auch an das EZ-Personal in den Außenvertretungen (Delegationen) und an Mitarbeiter der beiden für Außen- und für Entwicklungspolitik zuständigen Generaldirektionen. Damit ist die Annäherung von entwicklungspolitischer und diplomatischer Fortbildung auf europäischer Ebene ebenfalls vorgezeichnet.

Wie in Deutschland liegt die Zuständigkeit für Entwicklungspolitik in Großbritannien bei einem eigenständigen Ressort mit Kabinettsrang, dem *Department for International Development* (DFID), das zugleich auch die Durchführungsebene einschließt. Adressaten entwicklungspolitischer Fortbildung sind hier die eigenen Mitarbeiter, allerdings ist die Fortbildung stärker dezentralisiert als in den anderen Ländern. Auch die *Human Resource-Planner* von DFID sehen schon die Notwendigkeit der engeren Abstimmung und geteilten Verantwortung mit dem *Foreign Office* im Falle der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten und in Bürgerkriegssituationen.

In den hier dargestellten Geberorganisationen (siehe Geberkapitel im Anhang) wird die Fortbildung des EZ-Personals von einer Organisationseinheit der jeweiligen Organisation gesteuert und implementiert. Im Falle Norwegens wird Aus- und Fortbildung für die Diplomaten und für die EZ-Mitarbeiter im Außenministerium (Norad) bereits gemeinsam vom *Foreign Service Institute* organisiert. Auch in Dänemark ist das bisher allein für entwicklungspolitisches Training zuständige *Danida Centre for Competence Development* (DCCD) Anfang 2008 in das diplomatische Trainingszentrum des Außenministerium integriert werden. *EuropeAid* plant ebenfalls die Einrichtung eines Trainingszentrums, das allerdings voraussichtlich nur zustande kommen wird, wenn es den Trainingsbedarf der gesamten RELEX-Familie, also der entwicklungspolitischen wie der außenpolitischen Generaldirektion und von *EuropeAid*, abdecken wird.

3.2 Dezentralisierung des entwicklungspolitischen Trainings im Zuge der Dezentralisierung der Entwicklungszusammenarbeit

Unabhängig von der Ressortzuständigkeit für Entwicklungspolitik treiben alle Geber die Dezentralisierung ihrer Entwicklungszusammenarbeit weiter voran, also die Verlagerung der Zuständigkeiten für Planung und Durchführung von EZ-Projekten und -Programmen von den Zentralen an die Vertretungen (Botschaften, Delegationen) in den Partnerländern. Mit der Dezentralisierung und der stärkeren Ausrichtung der EZ-Programme auf die Planungen der Partnerländer (*alignment*) nimmt der Bedarf an Ausreisevorbereitungen (*pre-departure training*) und entwicklungspolitischen Trainings vor Ort zu. Auch die neuen EZ-Modalitäten wie Budgethilfe und Querschnittsthemen wie Krisenprävention und -intervention, Terrorismus, HIV/Aids, Menschenrechte, gute Regierungsführung usw. erzeugen erhöhten Trainingsbedarf vor Ort. Dies stellt vor allem für kleinere Geber mit begrenzten personellen und finanziellen Kapazitäten für weltweite Trainingsprogramme eine erhebliche Herausforderung dar. Daher sind sie besonders auf gemeinsame Trainingsprogramme der Geber und Entsendung ihres Personals zu Trainings anderer Geber (*delegated partnership*) angewiesen.

3.3 Flexibilisierung der Trainingsangebote

Die Umsetzung der *Aid Effectiveness Agenda* der Paris Deklaration und die Ergebnisorientierung der Entwicklungszusammenarbeit im Hinblick auf die Erreichung der *Millennium Development Goals* (MDGs) wird für alle Geber eine längere Zeit des Experimentierens mit sich bringen, sowohl in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit als auch auf der Ebene der diese Praxis begleitenden Fortbildung. Dies gilt erst recht angesichts der neuen Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit, also die Auswirkungen des

Klimawandels auf die ärmsten Länder, das Auftreten neuer und potenter Geber, die nicht in die Harmonisierungsdisziplin des *Development Assistance Committee* (DAC) eingebunden sind (China, Indien,¹⁸ private Stiftungen), und die Sicherheitsrisiken in fragilen Staaten. Wie die *Aid Effectiveness Agenda* unter schwierigen Rahmenbedingungen in den Partnerländern und auf der globalen Ebene umzusetzen sein wird, kann nicht aus der Distanz gelernt werden. In DFID-Papieren zum Training des eigenen Personals im Hinblick auf die neuen Anforderungen wird dementsprechend die Frage gestellt, ob das Lernen in der traditionellen Kursform (*classroom based*) noch den neuen Herausforderungen, aber auch den neuen Möglichkeiten dezentralen Lernens (E-Learning) angemessen ist. DFID hat auch kein Trainingszentrum, sondern überlässt es den Abteilungen und den einzelnen Mitarbeitern, nach geeigneten Trainingsangeboten für die jeweiligen Arbeitsplätze und dafür geforderten Kompetenzen zu suchen.

Alle Fortbildungsinstitute und -abteilungen stehen vor der Aufgabe, die Fortbildungsprogramme in den Zentralen um neue und maßgeschneiderte Trainingsangebote für die Mitarbeiter in den Außenvertretungen zu erweitern. Neue Formen des Lernens und der Wissensvermittlung, wie Coaching oder E-Learning, werden erprobt oder müssen noch entwickelt werden, um den oft erst vor Ort erkennbaren Fortbildungsbedarf der Mitarbeiter in den Botschaften bzw. Vertretungen der Durchführungsorganisationen zu decken. Zu komplexen Themen werden modular aufgebaute Kurse bzw. Trainingsprogramme entwickelt, die nach einer Einführungsphase in der Zentrale eine Vertiefung entsprechend dem Bedarf in den Botschaften/Vertretungen erlauben. Der Bedarf an flexiblen Trainingsangeboten ergibt sich auch aus den zeitlichen Beschränkungen insbesondere des Botschaftspersonals.

3.4 Evaluierung der Trainingsmaßnahmen nach Resultaten

Die Dokumente der anderen Geber enthalten keine Hinweise auf die Praxis der Evaluierung und Qualitätssicherung von entwicklungspolitischen Trainingsmaßnahmen. Aus den Interviews mit den Programmverantwortlichen ergibt sich ein differenziertes Bild. In der Regel findet zu allen Trainingsveranstaltungen eine unmittelbare Nachfrage bei den Teilnehmern zum Inhalt und zur Qualität des Trainings statt. Einige Geberorganisationen gehen einen Schritt weiter und befragen Trainingsteilnehmer und ihre Vorgesetzten in den Botschaften mit ausreichendem zeitlichen Abstand zum Ende der Trainingsmaßnahme (nach etwa einem halben Jahr) nach der effektiven Anwendbarkeit des Gelernten in der praktischen Entwicklungszusammenarbeit mit dem Partnerland. Die Ergebnisse derartiger, allerdings mit einigem Aufwand verbundener Evaluierungen, dienen nicht nur zur Qualitätsverbesserung der jeweiligen Maßnahmen, sondern auch der besseren Fokussierung des gesamten Trainingsangebots auf die Vermittlung des essentiellen Wissens und der Kernkompetenzen des EZ-Personals.

18 Indien hat die Paris Deklaration nicht unterzeichnet, China vermutlich eher als Nehmer- denn als Geberland.

3.5 Strategische Personalentwicklungsplanung als Grundlage für angebots- und zukunftsorientierte Trainingsprogramme

Die anderen Geber planen oder haben bereits damit begonnen, ihre Personalentwicklungsplanung auf die neuen Anforderungen der Entwicklungszusammenarbeit auszurichten. Überall wird die Notwendigkeit anerkannt, die mittelfristige Planung der Trainingsprogramme an einer strategischen Personalentwicklungsplanung auszurichten. Voraussetzung dafür ist eine möglichst präzise Vorstellung von den Kernkompetenzen, die entwicklungs-politisches Personal neben der jeweiligen Fachqualifikation in Zukunft haben sollte. Aus den antizipierten Kompetenzprofilen für die verschiedenen Tätigkeitsfelder der zukünftigen Entwicklungszusammenarbeit müsste eine strategische Personalentwicklungsplanung die notwendigen Schritte der Kompetenzentwicklung und die Unterstützung durch entsprechende Trainingsangebote ableiten.

Allerdings gibt es bei den meisten hier untersuchten EZ-Organisationen, abgesehen von Danida und DFID, noch keinen verbindlichen Katalog der in Zukunft erforderlichen Kernkompetenzen ihres Personals. Die im Prinzip für notwendig erachtete strategische Ausrichtung der Trainingsmaßnahmen findet erst ansatzweise statt. Bisher sieht die gängige Praxis eher so aus, dass die Vorgesetzten in jährlichen Personalgesprächen den Fortbildungsbedarf mit den einzelnen Mitarbeitern vereinbaren. Die jeweiligen Trainingszentren legen dann die aggregierten Bedarfsanmeldungen ihren Programmplanungen für das jeweils folgende Jahr zugrunde.

Relativ präzise Personalentwicklungskonzepte für EZ-Mitarbeiter haben das dänische Außenministerium und DFID auf ihren Webseiten veröffentlicht. In beiden Fällen wird die Notwendigkeit der ständigen Anpassung der Kompetenzen an die neuen Anforderungen der auf Effektivität und Resultate ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit betont. Im dänischen Papier werden aus detaillierten Arbeitsplatzbeschreibungen im Hinblick auf die neuen Anforderungen an das EZ-Personal differenzierte Kompetenzprofile für die verschiedenen Tätigkeitsfelder und Hierarchieebenen in den Botschaften und der Zentrale abgeleitet. In verschiedenen DFID-Papieren wird der zukünftige Kompetenzbedarf für EZ-Personal bei der Förderung von Reformprozessen, Teamfähigkeit, Analyse von Politiken und Verhandlungen mit anderen Gebern und Partnern gesehen. DFID nimmt für sich in Anspruch, eine Organisation zu sein, in der das Management u. a. die Aufgabe hat und danach beurteilt wird, die Organisationsstrategie in Lern- und Entwicklungsstrategien für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umzusetzen. Dies wird durch Zertifizierung nach dem *Investors in People*-Standard für zielgerichtete Personalführung und -entwicklung nachgewiesen.

3.6 *Joint donor training and joint donor partner training*

Verstärktes Training in den Partnerländern wird aus zwei Gründen an Bedeutung zunehmen: zum einen können dabei die lokalen Mitarbeiter der *aid agencies* und der Partnerorganisationen einbezogen werden, zum anderen können Trainingsprogramme für mehrere in einem Land vertretene Geberorganisationen angeboten werden. Gemeinsame Trainingsmaßnahmen für mehrere Geber sind zugleich ein Beitrag zur Geberkoordinierung und -harmonisierung. Vor allem die kleineren Geber sind an gemeinsamen Trainingsprogrammen mit anderen Gebern interessiert, weil sie nicht alle neuen Themen mit ihrem

eigenen Personal bzw. den im eigenen Land vorhandenen externen Trainern abdecken können.

Die anderen Geber anerkennen gemeinsames Training der Geber als Teil der *Aid Effectiveness Agenda* der Paris Deklaration.¹⁹ Sie sind, zusammen mit ihren Trainingsinstituten, im Train4Dev-Netzwerk vertreten. Insbesondere die kleinen Geber können nicht alle neuen EZ-Themen dezentral anbieten und sind an Zugang für ihr EZ-Personal zu gemeinsamen Trainingsveranstaltungen vor Ort interessiert. Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Training und Fortbildung für die Umsetzung der *Aid Effectiveness Agenda* und insbesondere der Geberharmonisierung wird das Thema in den DAC *Peer Reviews* noch nicht ausreichend systematisch untersucht und dargestellt. Im Kapitel „Organisation und Management“ der DAC-Examen werden in den Fällen, wo es eine zentrale Trainingseinrichtung gibt (Dänemark, Norwegen), ausführlich deren Programme dargestellt, in den anderen Fällen, die keine vergleichbare zentrale Trainingseinrichtung haben, finden sich auch keine genaueren Angaben über Organisation und Angebote im Bereich Fortbildung. Das erschwert die Vergleichbarkeit und, weitergehend, Fortschritte hin zur Geberharmonisierung im Bereich Fortbildung/Personalentwicklung.

4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen für eine Fortentwicklung der Personalentwicklung in der deutschen EZ

4.1 Schlussfolgerungen

Aus den internationalen Trends in der Entwicklungszusammenarbeit und den internationalen Erfahrungen mit Personalentwicklung in der EZ ergibt sich eine klare, aber unbefriedigende Schlussfolgerung: Einfache Lösungen für PE im Hinblick auf die neuen Kompetenzanforderungen in der EZ gibt es nicht. Kein Geber hat ein Patentrezept, und kein noch so strategisch organisiertes PE-System kann der Komplexität des Systems internationaler Beziehungen, in das die EZ eingebettet ist, vollkommen gerecht werden.

Für das deutsche PE-System in der EZ kommen wir zusammenfassend zu folgenden zentralen Ergebnissen:

- Es gibt kein umfassendes PE-System in der deutschen EZ, sondern zahlreiche PE-Systeme in den einzelnen EZ-Institutionen. Eine übergeordnete Steuerung findet nicht statt.
- In den meisten Organisationen der EZ hat die PE in den letzten Jahren eine Aufwertung erfahren.
- Die Transparenz des „Gesamtsystems“ ist gering. Viele Daten, die für eine strategische Steuerung der PE in der deutschen EZ von Interesse wären, liegen nicht vor oder sind nur schwer zu bekommen. Dies betrifft insbesondere Daten zum Gesamtüberblick der durchgeführten Maßnahmen, zum Wirkungsmonitoring und zur Evaluierung.

¹⁹ “Donors commit to: (...) promote joint training to share lessons learnt and build a community of practice.” Paris Declaration on Aid Effectiveness, Paris 2005, Ziff. 32.

- Wichtige Kompetenzen, die für die EZ seit langem und in der Zukunft eine große Bedeutung haben, werden in der PE der einzelnen Organisationen abgedeckt.
- Die benötigten neuen Kompetenzen (Politikkompetenz, Multilateralismuskompetenz, Kohärenzkompetenz, Denken in Ländertypen) reflektieren sich nach unserer Einschätzung bislang noch nicht optimal in der PE der deutschen EZ.
- Es ist erfreulich, dass insbesondere in den Durchführungsorganisationen heute mehr Wert auf managementbezogene PE gelegt wird. Wir stellen allerdings in Frage, ob das deutsche PE-System die entwicklungspolitischen Fachkräfte bereits optimal auf die neuen Herausforderungen im Bereich Politikmanagement/Politikberatung vorbereitet.
- Unserer Meinung nach fehlen gemeinsame Lernplattformen für verschiedene Hierarchieebenen innerhalb der EZ. Dies gilt sowohl für Berufseinsteiger als auch für die mittlere/obere Führungsebene der wichtigsten deutschen EZ-Institutionen. Gemeinsame Plattformen wären aber wichtig, um Erfahrungen auszutauschen. Dies erschwert die Umsetzung einer „EZ aus einem Guss“.
- Darüber hinaus halten wir die geringe Verschränkung der PE aller außenorientierten Politikbereiche für ein immer bedeutender werdendes Manko. Dadurch werden Chancen verpasst, um Kohärenzdenken und die Herausbildung gemeinsamer Leitbilder im Dialog zu fördern.
- Die Studie hat keine systematische Bestandsaufnahme aller europäischen Fortbildungsinitiativen leisten können. Wir haben aufgrund unserer Experteninterviews dennoch den Eindruck, dass die europäische Arbeitsteilung bei Fortbildungsangeboten noch in den Anfängen steckt. Ähnliches gilt für gemeinsame Angebote mit Institutionen aus den Partnerländern.

4.2 Empfehlungen

Jenseits unerreichbarer Idealvorstellungen sollten pragmatische Verbesserungsvorschläge geprüft werden, um die Personalentwicklung für das Gesamtsystem zu optimieren. Die Vorschläge setzen an den oben identifizierten Verbesserungspotenzialen und den von uns wahrgenommenen Lücken im PE-System an. Da in dieser Studie keine Wirkungsanalyse einzelner PE-Maßnahmen geleistet werden konnte, müssen einzelne Vorschläge noch auf ihre Umsetzbarkeit und Effizienz geprüft werden.

- Die beteiligten Institutionen sollten sich um eine größere **Transparenz des Gesamtsystems der PE** bemühen. Zu diesem Zweck könnten in einem gemeinsamen Netzwerk Absprachen über die systematischere gegenseitige Information über zentrale Daten getroffen werden (z. B. Daten über Inhalte der Fortbildungsangebote und über Teilnehmerzahlen). Bei Interesse der beteiligten Organisationen könnte sich das Netzwerk proaktiv darum bemühen, Fortbildungsangebote einzelner Organisationen stärker zu koordinieren oder die institutionenübergreifende Teilnahme von Mitarbeitern zu fördern.
- Aus unserer Sicht fehlen gemeinsame **Fortbildungsangebote für Berufseinsteiger** in die EZ. Bei diesen Fortbildungsangeboten sollte es darum gehen, zentrale Fragestellungen der deutschen und internationalen EZ gemeinsam zu bearbeiten. Wir denken bei diesem durchaus heterogenen Personenkreis auf der einen Seite an die Vermittlung expliziten Wissens über wichtige entwicklungspolitische Sektor- und Querschnittsthemen. Darüber hinaus kann bei diesen Fachkräften, die ja noch relativ neu in ihren Organisationen tätig sind, frühzeitig die eigene (künftige) Rolle im EZ-System

reflektiert werden. Im Rahmen dieses Reflexionsprozesses können sich die Teilnehmer der Fortbildungsmaßnahmen Fertigkeiten aneignen, die ihre individuelle Handlungskompetenz im Sinne der Abbildung in 2.1 positiv beeinflussen und die in dieser Studie unter anderem als „soziale und kommunikative Kompetenz“ bezeichnet wurden. Die gemeinsamen Fortbildungen, die modular aufgebaut und von den einzelnen Organisationen arbeitsteilig organisiert werden sollten, könnten gleichzeitig dazu beitragen, den Berufseinsteigern die spezifischen Stärken und Herausforderungen des deutschen EZ-Systems nahe zu bringen und kooperatives Verhalten von Beginn an zu trainieren.

- Fortbildungsangebote der jeweiligen Organisationen des deutschen EZ-Systems zu aktuellen Herausforderungen, strategischen Weichenstellungen und Zukunftsfragen der deutschen sowie der internationalen Entwicklungspolitik haben in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen. Dieser Trend ist zu begrüßen, er sollte jedoch durch die **Einrichtung gemeinsamer Fortbildungsangebote für Führungskräfte aus dem EZ-System** verstärkt werden. „Fortbildung“ impliziert im Hinblick auf diese hochqualifizierte Zielgruppe vor allen Dingen ein gezieltes Angebot zur Reflexion übergreifender, strategischer Fragen, für die häufig in den dichten Arbeitsabläufen zu wenig Zeit bleibt.

Die Zusammenführung der Führungskräfte des BMZ und der Vorfeldorganisationen in gemeinsamen Fortbildungsveranstaltungen hätte die zentrale Funktion, Herausforderungen, die das gesamte EZ-System betreffen, jenseits der Tagesroutine und ohne den Druck zu unmittelbaren Entscheidungen aus den unterschiedlichen Perspektiven zu reflektieren, um gemeinsame Sichtweisen und Strategien zu entwickeln. Es mangelt derzeit für die genannte Zielgruppe an „Orten“, um mittelfristige Perspektiven und Ansätze für die Stärkung des deutschen EZ-Systems zu diskutieren. Die „Fortbildungen“ sollten einen geschützten Raum für möglichst offene Diskussionen darstellen, wo die Führungskräfte ihre spezifischen Erfahrungen einbringen, ohne automatisch Organisationsinteressen vertreten zu müssen. Themenbeispiele wären:

Aktuelle Herausforderungen: Position Deutschlands zur *Aid Effectiveness Agenda*; Internationale Nahrungsmittelkrise: Anpassungsbedarf im deutschen EZ-System; Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf internationale Entwicklungspolitik.

Strategische Weichenstellungen: Umsetzung der europäischen Arbeitsteilung: deutsche Stärken; was kann die deutsche und europäische Klimapolitik auf dem Weg nach Kopenhagen 2009 beitragen? Reform der Bretton-Woods-Organisationen: deutsche Sichtweisen; Bündelung deutscher Kooperationsangebote an China, Indien, andere Ankerländer: Rolle der Entwicklungspolitik.

Zukunftsfragen: Aufstieg Asiens – wie regiert der Westen: Wird die EZ erneut zu einem Schauplatz außenpolitischer Konkurrenz? Ausstieg aus der fossilen Weltwirtschaft / *Low Carbon Economy*: Zukünftige Innovationsprozesse – welche Entwicklungsregionen gewinnen und welche verlieren? Der Lissabon-Vertrag der EU: die EU-Außenpolitik soll näher zusammenrücken – wie könnte die EU-Entwicklungspolitik in 2025 aussehen?

- **Gemeinsame PE-Angebote** sind auch **in anderen Kompetenzfeldern** (soziale Kompetenz, Führung) denkbar. Wie oben gezeigt, ähneln sich die Fortbildungsangebote der einzelnen EZ-Organisationen in großen Teilen. Für gemeinsame Angebote spricht, dass möglicherweise die Kooperation zwischen den einzelnen Organisationen verbessert wird, wenn soziale und kommunikative Kompetenzen gemeinsam trainiert werden. Auch ist es denkbar, dass Kostenvorteile realisiert werden können. Gegen gemeinsame Angebote spricht das legitime Interesse der einzelnen Organisationen, PE als strategische Unternehmensaufgabe weitgehend intern zu steuern. In dieser Stu-

die kann mit dem vorhandenen Datenmaterial keine Empfehlung zu diesem Komplex gegeben werden, die darüber hinausgeht, gemeinsame Angebote möglichst offen zu prüfen.

- **Gemeinsame PE-Angebote für Fachkräfte in Organisationen, die sich mit dem Management internationaler Beziehungen befassen**, sollten verstärkt angeboten werden, um eine kohärente Gesamtpolitik zur gerechten und nachhaltigen Gestaltung der Globalisierung durch alle außenorientierten Politiken zu befördern. Angesichts der wachsenden Zahl von betroffenen Ministerien und Durchführungsorganisationen im Inland sehen wir hier eine der wichtigsten Zukunftsaufgaben für ein modernes PE-System. Die gemeinsamen PE-Angebote würden der Vermittlung von Kompetenzen dienen, die oben als Politikkompetenz, Kohärenzkompetenz und Multilateralismuskompetenz eher grob beschrieben wurden. Sie müssten die Vermittlung von explizitem Wissen mit Fertigkeiten verbinden, die einer Erhöhung der Handlungskompetenz dienen.

Das DIE wird in einer weiteren Studie erheben, welche konkreten Inhalte in den entsprechenden Ausbildungsprogrammen der international führenden *Business Schools* vermittelt und welche Methoden dabei eingesetzt werden. Die Studie soll eine konkretere Planung entsprechender PE-Angebote vorbereiten. Im Anschluss wäre zu prüfen, ob die Ausbildungsstätten des AA, die BaköV und die V-EZ (oder ein neuer Drittanbieter) gemeinsame Trainings von Kompetenzen zur politischen Steuerung internationaler Verhandlungen anbieten sollen. Die außenorientierten staatlichen Forschungsinstitute (Stiftung Wissenschaft und Politik [SWP], German Institute of Global and Area Studies [GIGA], DIE) könnten fachliche Fortbildungen, die über den Tellerrand der klassischen EZ hinausreichen, ggfs. gemeinsam anbieten. Solche und andere neuartigen Angebote sollten gemeinsam mit den Ministerien geplant werden, die in Zukunft eine weit größere Rolle in der internationalen Zusammenarbeit spielen werden als bislang (insbesondere in den Bereichen Umwelt und wissenschaftliche Zusammenarbeit).

- Es wäre wünschenswert, auf EU-Ebene PE-Aktivitäten stärker arbeitsteilig zu entwickeln und für Fachkräfte aus den nationalen und europäischen EZ-Institutionen anzubieten. Dadurch könnte die Entwicklung europäischer Sichtweisen auf Entwicklungsprobleme gefördert werden (explizites Wissen). Gleichzeitig würde die Kooperation zwischen den europäischen Gebern trainiert (Handlungskompetenz).
- Das deutsche PE-System besitzt bislang – Ähnliches gilt für die meisten anderen Geber – keine überzeugenden Antworten auf die Frage, wie der **zunehmend dezentral anfallende Fortbildungsbedarf** gedeckt werden kann. Die neue EZ-Architektur verlangt eine weitere Auslagerung von Entscheidungsstrukturen in die Partnerländer, verbunden mit der Verpflichtung zur Kooperation mit anderen Gebern und den Partnerländern. Gemeinsame Trainingsangebote von mehreren Gebern, am besten in Zusammenarbeit mit Trainingsinstitutionen der Partnerländer, sollten daher organisiert werden. Es ist zu prüfen, inwieweit sich hierfür das internationale Train4Dev-Netzwerk anbietet. Es wäre jedenfalls ineffizient und nicht im Sinne der Paris-Agenda, wenn jeder Geber für sich exklusive Fortbildungsangebote einrichten würde.

4.3 Politische Entscheidungen

Wenn zu den einzelnen Empfehlungen mehr als punktuelle Aktivitäten entfaltet werden sollen, sind politische Entscheidungen auf der Leitungsebene des BMZ erforderlich. Diese müssten einer Priorisierung dienen, da es unrealistisch ist, alle Weiterentwicklungen des PE-Systems gleichzeitig anzugehen. Gleichzeitig müssen hinreichende Ressourcen bereitgestellt werden. Im Anschluss an die Entscheidungen können politische Prozesse initiiert werden, die beispielsweise folgende Inhalte und Formen umfassen könnten:

- Für die Entwicklung gemeinsamer Sichtweisen auf die Potenziale von PE in der EZ wird ein funktionierendes Netzwerk der großen deutschen EZ-Organisationen benötigt. Dieses Netzwerk sollte neben den Personalverantwortlichen auch Führungskräfte aus den sektorpolitischen Bereichen der Organisationen integrieren, wenn es um inhaltliche Fragen geht. Das BMZ müsste dieses Netzwerk proaktiv leiten.
- Eine erste Fragestellung für das Netzwerk könnte es sein, ob und wie die Transparenz des Gesamtsystems der PE verbessert werden sollte. Wir regen an, dass sich die Mitglieder auf zentrale PE-Kennzahlen und Informationen verständigen, die in geeigneter Form verarbeitet werden (beispielsweise in einem gemeinsamen Intranet-Angebot). Aufwand und Ertrag müssen selbstverständlich in einem geeigneten Verhältnis stehen.
- Das Netzwerk könnte darüber hinaus Vereinbarungen über die Einrichtung gemeinsamer modularer PE-Angebote für Berufseinsteiger in der EZ treffen, sofern eine politische Entscheidung hierzu auf Leitungsebene getroffen wurde. Während die Veranstaltungen arbeitsteilig von den interessierten und kompetenten Organisationen angeboten werden, würde sich das Netzwerk um die Koordination und gegenseitige Information kümmern.
- Um Reflexionsräume für die Führungskräfte der EZ-Organisationen zu schaffen, benötigt man ebenfalls eine klare politische Entscheidung. Das BMZ muss die Durchführungsorganisationen für diesen Ansatz gewinnen, bevor erste Angebote gemacht werden können. In gemeinsamen Runden zwischen den Führungskräften müssten sich die Beteiligten über die Zusammensetzung der Reflexionsangebote, über die anstehenden Themen und über den Träger der Veranstaltung verständigen.
- Die Einrichtung gemeinsamer ressortübergreifender PE-Angebote bedarf einer Grundsatzentscheidung, die von verschiedenen Ressorts auf der Leitungsebene getroffen werden muss. Das BMZ muss klären, ob es innerhalb der Bundesregierung der Motor eines solchen Prozesses sein will. Zur Vorbereitung der PE-Angebote muss auf der Arbeitsebene ein ressortübergreifendes Netzwerk eingerichtet werden.
- Für die Konkretisierung der zu trainierenden Kompetenzen aus den Bereichen Multilateralismuskompetenz und *global governance*-Kompetenz sollte ein politischer Prozess organisiert werden, der mit einem gemeinsamen Workshop der relevanten Akteure beginnen könnte. In dem Workshop sollten die bisherigen Erfahrungen und wahrgenommenen Lücken in der PE für das Management internationaler politischer Prozesse ausgetauscht werden. Wichtig wäre es, sowohl die unterschiedlichen Perspektiven der außenorientierten Politikbereiche als auch die Erfahrungen der PE-Spezialisten mit einzubeziehen.
- Das BMZ muss entscheiden, ob die arbeitsteilige Erstellung von PE-Angeboten auf EU-Ebene ein zentraler Baustein der Fortbildung von entwicklungspolitischen Fach- und Führungskräften werden soll. Bei einer positiven Entscheidung müssten Partner auf EU-Ebene identifiziert werden, mit denen der Prozess gemeinsam angestoßen werden kann.

- Schließlich muss das BMZ definieren, welche Konsequenzen sich aus der neuen EZ-Architektur (im Sinne der Paris-Agenda) für die Konzeption von PE-Maßnahmen in und mit den Partnerländern ergeben.

Literaturverzeichnis

- Becker, Manfred* (2005): Personalentwicklung: Bildung, Förderung und Organisationsentwicklung in Theorie und Praxis, 4. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel
- BMZ* (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2007): Fortbildungskonzept für die Beschäftigten des BMZ, Bonn, Berlin
- Bundesrechnungshof* (2007): Mitteilung über die Querschnittsprüfung „Organisation der Fortbildung in der mittelbaren Bundesverwaltung sowie bei institutionell vom Bund geförderten Einrichtungen und Zuwendungsempfängern“, Bonn (13.7.2007)
- DCCD* (Danida's Centre for Competence Development) (2005): Annual Report 2004, Kopenhagen
- Denmark, Ministry of Foreign Affairs of* (2005): Strategy for Staff Competence Development: Development Cooperation, Kopenhagen
- Denmark, Ministry of Foreign Affairs of / Danida* (Danish International Development Agency) (2006): Organisation Manual for the Management of Danish Development Cooperation, Kopenhagen
- (2007): 2006 Annual Performance Report, Kopenhagen
- DFID* (Department for International Development) (2003): DFID Training and Development Strategy, London
- (2005a): Our People Strategy 2005–2008, London
- (2005b): Why we need to work more effectively in fragile states, London
- (2007): Annual Report 2007, London; online: <http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/departmental-report/2007/default.asp>
- *DFID* (Department for International Development) / *Human Resources Committee* (2005): Learning and Development Strategy, London
- GTZ* (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (2007): Personalbericht 2005/2006, Eschborn
- ECDPM* (European Centre for Development Policy Management) (2007): Joint Evaluation Study of Provision of Technical Assistance Personnel: What Can We Learn From Promising Experiences? Draft Final, s. 1.
- European Commission/EuropeAid* (2007): Training Activities Report 2006, Brüssel
- House of Commons* (UK) (2006): International Development – First Report, London
- KfW* (Kreditanstalt für Wiederaufbau) (2006): Der KfW Kompass, Frankfurt a. M.
- Messner, D. / I. Scholz* (2007): Entwicklungspolitik als Beitrag zur globalen Zukunftssicherung, Manuskript, Bonn
- Norwegian Foreign Service Institute* (2007): 2006 Annual Report, Oslo
- OECD* (Organisation for Economic Co-operation and Development) / *DAC* (Development Assistance Committee) (2005a): DAC Peer Review Norway, Paris
- (2005b): DAC Peer Review Sweden, Paris
- (2005c): Managing Aid: Practices of DAC Member Countries, Paris
- (2006a): DAC Peer Review Netherlands, Paris
- (2006b): DAC Peer Review United Kingdom, Paris
- (2007a): DAC Peer Review Denmark, Paris
- (2007b): DAC Peer Review European Community, Paris
- Scholz, I. / P. Wolff* (2007): Was bedeutet Wirksamkeit für die Instrumente der EZ? Manuskript, Bonn
- Sida* (Swedish International Development Agency) (2000): Working at Sida. Sida's Staff Policy, Stockholm
- (2005a): Sida at Work – A Guide to Principles, Procedures and Working Methods, Stockholm
- (2005b): Sida's Learning, Stockholm
- (2007): International Training Programmes, Stockholm
- Swedish Government* (2002): Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development (Government Bill 2002/03:122, Stockholm)

- V-EZ* (Vorbereitungsstätte für Entwicklungszusammenarbeit) (2007): Programm 2007 Internationale Personalentwicklung, Bad Honnef
- World Bank* (2007a): Building Staff Capacity for Development Results: Update on the Staff Knowledge & Learning Program FY07, PC2007-0024, Washington, DC
- (2007b): Using Training to Build Capacity for Development: An Evaluation of Project-Based and WBI Training, CODE2007-0057, Washington, DC

Anhang

Länderbezogene Darstellung der PE-Aktivitäten der anderen Geber

Dänemark

Qualität und Organisation der Entwicklungszusammenarbeit

Die Entwicklungszusammenarbeit Dänemarks wird im aktuellen DAC Peer Review (OECD/DAC 2007a) als besonders vorbildlich gelobt. So hat Dänemark das UN-Ziel von 0,7 % des Bruttonationaleinkommens regelmäßig übertroffen, es gibt einen politischen Konsensus, dass ein dänischer ODA-Anteil von mindestens 0,8 % eingehalten werden soll. Damit ist Dänemark eines der großzügigsten DAC-Geberländer. Daneben werden vom DAC-Examen die solide gesetzliche Fundierung (*Act on International Development Co-operation* von 1971) und das Bekenntnis des dänischen Parlaments zur Armutsbekämpfung als übergeordnetes Ziel der dänischen EZ hervorgehoben, ihre strategische Einbettung in die Außenpolitik des Landes, das Mainstreaming wichtiger Themen wie Gendergerechtigkeit, nachhaltige Entwicklung, Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung, die Orientierung auf Kapazitätsentwicklung in den Partnerländern und schließlich das integrierte institutionelle System mit dem Außenministerium als Hauptakteur in der Zentrale und den Botschaften, auf die im Zuge der Dezentralisierung die Verantwortung für die Umsetzung der bilateralen Programme mit 16 Schlüsselländern übertragen wurde. Die dänische EZ orientiert sich in hohem Maß an der *Aid Effectiveness Agenda*, und zwar durch Verringerung von Technischer Zusammenarbeit zugunsten eines neuen Ansatzes zur Kapazitätsentwicklung, durch Abkehr von Projekthilfe zugunsten langfristiger Sektor-Programmhilfe (2005 bereits 60 % der bilateralen Hilfe), Vermeidung von Inputzielen und durch weiter fortschreitende Lieferaufbindung. Dänemark beteiligt sich aktiv an Geberkoordinierung und gemeinsamen Ansätzen der Geber und richtet seine EZ auf Ergebnisse (*results*) und Qualität aus (*performance assessment*).

In Dänemark erfolgte die Integration der Entwicklungszusammenarbeit in das Außenministerium bereits in den 1990er Jahren. Die EZ-Agentur Danida wurde 1992 zu einem Teil der *South Group* des Außenministeriums, beibehalten wird das bei den Partnern positiv besetzte „Firmenschild“ Danida für die staatliche dänische Entwicklungszusammenarbeit sowie eine gewisse Sonderrolle der TZ-Experten von Danida neben dem diplomatischen Personal des Außenministeriums. Anfang 2008 ist die Integration der dänischen EZ in das Außenministerium auch auf der Ebene von Aus- und Fortbildung nachvollzogen worden: Das bisher für entwicklungspolitische Kompetenzentwicklung zuständige *Danida Centre for Competence Development* (DCCD) ist mit dem diplomatischen Trainingszentrum des Außenministeriums zusammengelegt worden.

Das gesamte Personal der *South Group* im Außenministerium umfasst 1087 Personen, von denen infolge der Dezentralisierung 73 % in den Botschaften in Entwicklungsländern arbeiten; davon sind allerdings mehr als die Hälfte (561) lokale Mitarbeiter (OECD/DAC 2007a, 46). Die Zahl lokaler Mitarbeiter hat sich in den letzten Jahren verdoppelt, so dass ein erheblicher Bedarf an Training und verbesserter Integration durch Eröffnung längerfristiger Karriereperspektiven besteht. Die Politik, lokales Personal für die Steuerung von EZ-Programmen heranzuziehen, hat allerdings den Nachteil, dass dem Partnerland qualifi-

ziertes Personal entzogen wird, das dann für die im Hinblick auf verbesserte Ownership unbedingt notwendige Entwicklung institutioneller Kapazitäten des Partnerlandes fehlt.²⁰

Personalentwicklungsplanung

Der konzeptionelle Rahmen für die entwicklungspolitische Personalentwicklungsplanung des dänischen Außenministerium ist die *Strategy for Staff Competence Development: Development Cooperation* (Denmark, Ministry of Foreign Affairs 2005). In dem im Internet auf Englisch veröffentlichten 18-seitigen Dokument (samt Tabellenanhang mit Kompetenzfeldern und erforderlichen Niveaus für alle Tätigkeiten in der Zentrale, in den Botschaften und den Missionen zu multilateralen Organisationen) werden die für Aufgaben in der EZ erforderlichen Kompetenzen für die verschiedenen Hierarchieebenen und Aufgabenfelder detailliert beschrieben. Angesichts der verstärkten Dezentralisierung besteht ein zunehmender Bedarf, das diplomatische Personal für die erweiterten Aufgaben in Botschaften in Partnerländern der EZ vorzubereiten und die bereits mit Entwicklungsländern und EZ vertrauten Personen während ihrer Karriere in Sachen EZ-Konzeptionen und EZ-Modalitäten (*modes of delivery*) auf dem Laufenden zu halten. Ziel ist es, die hohe Qualität der dänischen EZ zu sichern: *“We must strengthen Denmark’s participation in international development cooperation and ensure that Danish development cooperation remains among the very best in the world.”* (Denmark, Ministry of Foreign Affairs 2005, 3)

Ausgangspunkt der Überlegungen für die zukünftige Kompetenzentwicklung des entwicklungspolitischen Personals ist der schnelle Wandel des internationalen „Paradigmas für Entwicklungszusammenarbeit“ in Richtung auf einen stärker „holistischen“ Ansatz für die EZ, Orientierung an den PRSPs der Partnerregierungen, Dezentralisierung und Geberharmonisierung. Außerdem erweitert sich die entwicklungspolitische Agenda durch die neuen politischen Herausforderungen wie Konfliktprävention, Terrorismus und Migration. Diese veränderten Rahmenbedingungen machen es auch für schon lange in der Entwicklungszusammenarbeit tätige Mitarbeiter erforderlich, ihre Kompetenzen entsprechend zu erweitern und zu aktualisieren. Dies wird nicht nur als Voraussetzung für effektive Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch für ein hohes Maß an Arbeitszufriedenheit des Personals (*staff satisfaction*) angesehen.

In dem Papier zur Kompetenzentwicklung werden vor dem Hintergrund relativ präziser Auflistungen der Kernaufgaben der verschiedenen Tätigkeiten und Hierarchieebenen in der Zentrale und den Botschaften drei Kategorien entwicklungsbezogener Kompetenzen unterschieden:

1. Technische Kompetenz

- Dänische Entwicklungspolitik und -prioritäten.
- Wichtige inhaltliche Themen der EZ (Armutssenkungsstrategie, Kapazitätsentwicklung, ergebnisorientiertes Management, länder- und sektorspezifisches Wissen).

20 Auf diese Gefahr weist das DAC in den Guidelines „Managing Aid: Practices of DAC Member Countries“ (OECD/DAC 2005c, 79) ausdrücklich hin: *“Although there is a significant advantage of recruiting local technical expertise, there is a risk of poaching experienced staff from government or local organisations.”*

In diesem Bereich werden die Themen durch die internationale und die dänische entwicklungspolitische Agenda vorgegeben.

- Methoden und administrative Werkzeuge (z. B. *Logical Framework* = ZOPP).

2. Allgemeine Kompetenzen

- Sprachen
- Administration, Management
- Verhandlungen, Sitzungsleitung
- Projektarbeit
- Kommunikation mit Öffentlichkeit, Presse
- Computernutzung

3. Persönliche und soziale Kompetenzen

- Analysefähigkeit
- Kooperationsfähigkeit
- Interkulturelle Kommunikationsfähigkeit
- Effizienz und Verantwortungsbewusstsein
- Vernetzungsfähigkeit
- Flexibilität und Anpassungsfähigkeit
- Ziel- und Ergebnisorientierung
- Selbstbeobachtung

Ziel ist es, den spezifischen Kompetenzbedarf auf individueller, auf Gruppenebene und für die gesamte Organisation aus deren strategischer Orientierung abzuleiten. Die Ableitung präziser Kompetenzprofile aus der strategischen Orientierung des Außenministeriums erweist sich angesichts der raschen globalen Veränderungen und der Vielzahl von Kompetenzen, die von den entsandten Diplomaten erwartet werden, allerdings als schwierig. Verbindliche Kompetenzprofile können auch nicht einfach von oben verordnet werden, sondern müssen in gemischten Kommissionen von der Leitung und den Mitarbeitern vereinbart werden.

Auf der Ebene der einzelnen Mitarbeiter findet die Verknüpfung von Personalentwicklungsplanung und Training im Rahmen der jährlichen Mitarbeitergespräche (*appraisal interviews*) statt. In diesen Gesprächen wird der individuelle Trainingsbedarf identifiziert, und entsprechende Aktivitäten werden vereinbart. Grundlage für die Mitarbeitergespräche ist das 2004 eingeführte Personalbeurteilungssystem (*staff appraisal system*), das als Ausgangspunkt für individuelle Kompetenzentwicklungsstrategien dient. Nach Möglichkeit soll der individuell angemeldete Bedarf der einzelnen Mitarbeiter mit dem für die zukünftige EZ identifizierten Bedarf an Kernkompetenzen abgeglichen werden. "*Competence development activities are identified, planned and prioritised as a combination of a demand-driven process and a strategically driven process.*" (Denmark, Ministry of Foreign Affairs 2005, 9) Beide Gesichtspunkte, die individuellen Bedarfsanmeldungen und die neuen Prioritäten der dänischen und der internationalen Entwicklungspolitik, werden bei der jährlichen Fortentwicklung des Kursprogramms von DCCD berücksichtigt.

Organisation der Fortbildung

Zur Deckung des zunehmenden Trainingsbedarfs und Bedarfs an Kompetenzentwicklung wurde 2002 Danida's Centre for Competence Development (DCCD) eingerichtet. Das DCCD bietet auf den individuellen Bedarf zugeschnittene Vorausreiseprogramme, eine Vielfalt an Seminaren, Kursen und E-Learning-Angeboten zur laufenden Kompetenzentwicklung an. Die Programme bieten thematische Kurse zu den prioritären Sektoren und Themen der dänischen EZ und zu den administrativen Verfahren (Richtlinien für das Management der EZ-Programme, die Effektivität der EZ, Indikatoren zur Überwachung und Evaluierung von Programmen) an. Das DCCD beteiligt sich auch mit eigenen Trainingsangeboten am Train4Dev-Netzwerk der Geber.

Mit der Einrichtung des DCCD in Kopenhagen wurde dem Bedürfnis des Außenministeriums Rechnung getragen, die Vorbereitung auf Einsätze in Entwicklungsländern zu verkürzen. Die Pre-Departure-Kurse sollten zunächst sogar auf einen Tag reduziert werden und in der Nähe des Ministeriums stattfinden. Die zu entsendenden Ministeriumsmitarbeiter haben ein Zeitkontingent von 8 Tagen für Vorausreisetrainings, das wegen der Zeitknappheit vor dem neuen Einsatz häufig nicht ausgeschöpft wird. DCCD hat es aber erreicht, dass diese Kurse mindestens 5 Tage (optimal werden acht Tage angesehen) umfassen und für alle Mitarbeiter, die an eine Botschaft in einem Entwicklungsland entsandt werden, obligatorisch sind. Trotzdem wird befürchtet, dass das entwicklungspolitische Training immer weiter reduziert wird. Das entwicklungspolitische Training im DCCD läuft schon jetzt parallel mit dem diplomatischen Training im Außenministerium, so dass ein ständiger Druck besteht, die thematischen Kurse zu reduzieren. Insgesamt gewinnen Kommunikationskompetenzen generell (*interpersonal skills*) an Bedeutung, daneben auch Kompetenz für Erwachsenenbildung (*Training of Trainers*).

Anfang 2008 ist das DCCD mit dem diplomatischen Fortbildungszentrum des Außenministeriums zum MFA *Competence Centre* zusammengelegt worden. Der Zusammenschluss geht auf die Empfehlung einer Globalisierungsanalyse zurück, die den Bedarf für eine vereinheitlichte Diplomatenausbildung ermittelt hat. Das neue Diplomaten-Ausbildungszentrum soll auch den Bedarf anderer Ministerien an Training für internationale Einsätze decken. DCCD, das eine ungefähr gleich große Personalstärke hat wie das diplomatische Ausbildungszentrum, hofft, dabei seine spezifische entwicklungspolitische Kompetenz erhalten zu können. Daher hat man auch viel Wert auf eine ansprechende Darstellung des Angebots an entwicklungspolitischen Trainingsprogrammen auf der Webseite gelegt.

Trainingsangebot

Zielgruppe der vom DCCD organisierten Trainingskurse ist in erster Linie das Personal des Ministeriums in der Zentrale in Kopenhagen und in den Botschaften, daneben die Danida-Berater (d. h. EZ-Praktiker und Experten). Die Kurse werden in Zusammenarbeit mit verschiedenen Referaten des Ministeriums organisiert: Zu den Kursen tragen insbesondere die Abteilungen für Qualitätssicherung, für Evaluierung, für Politiken, für technische Beratungsleistungen und für Zusammenarbeit mit der Wirtschaft bei. In 2006 wurden 24 Trainingskurse für insgesamt 234 Teilnehmer(innen) organisiert. Themen waren: Richtlinien für das Management der Hilfeprogramme, EZ-Modalitäten, gute Programmierungsverfahren, ToRs, finanzielles Management, Gestaltung und Management von Ver-

trägen, Danidas Programm-Datenbank. Daneben wurden für 56 Teilnehmer(innen), darunter Teilnehmer anderer Geberorganisationen aus Norwegen, Großbritannien und Irland, thematische Trainingskurse zur Reform des öffentlichen Sektors, zu Konfliktmanagement und Umweltbewertung angeboten. DCCD organisierte sieben Vorausreisekurse für Danida-Experten und Ministeriumspersonal, sowie drei Vorausreisekurse für 36 *Junior Professionals*, die zu multilateralen Organisationen bzw. zur EU entsandt werden. Daneben werden Kurse für Dänen als humanitäre Beobachter angeboten. Für Botschaftspersonal werden Trainingskurse zur Einführung in Danida („*Get to know Danida*“) angeboten. Dieser Einführungskurs und der Kurs zu Gestaltung und Management von Verträgen werden seit 2006 auch als E-Learning-Kurse angeboten. (MFA of Denmark / Danida 2007, 72 f.) Seit 2004 gibt es einen E-Learning-Kurs zur Korruptionsabwehr, er ist Pflicht für alle Ministeriums-Mitarbeiter und die Danida-Berater (DCCD 2004, 10).

Die Kompetenzentwicklung erfolgt mit einer Mischung aus theoretischem bzw. formalem Lernen (Trainingskurse einschließlich E-Learning) und praktischen bzw. informellen Aktivitäten wie Coaching, Supervision, Vorabteilnahme an Missionen und internationalen Meetings. Mitarbeiter(innen), die sich auf einen Auslandsposten vorbereiten, werden von einem (einer) Mitarbeiter(in) des DCCD betreut und bei der Festlegung eines Aktionsplan für die Vorausreisevorbereitung auf der Basis der Arbeitsplatzbeschreibung und der jeweiligen individuellen Vorkenntnisse beraten. Für entsandtes weibliches Personal des Außenministeriums gibt es sogar ein spezielles „Mentoren-Programm“.

Die Trainingsmaßnahmen werden nicht von DCCD-Personal durchgeführt, sondern outgesourct. 50 % des Trainingsangebots wird von Personal des Außenministeriums bestritten, die andere Hälfte von externen Trainern (Consultants und Mitarbeiter von Think Tanks wie dem Danish Institute for International Studies – DIIS – zu bestimmten Themen wie *human rights, conflict prevention* etc.) DCCD interviewt die Teilnehmer der Vorausreisekurse intensiv auf ihren Fortbildungsbedarf, so dass ein „maßgeschneidertes“ Programm für jeden Einzelnen zusammengestellt werden kann. DCCD hat z. Z. neun Mitarbeiter, davon fünf mit akademischer Ausbildung, die übrigen sind *support staff*. Zwei Mitarbeiter gehören zur Gruppe der Technischen Zusammenarbeit von Danida, bringen also entwicklungspolitische Kompetenzen ein, andere Mitarbeiter verfügen in erster Linie über didaktische Kompetenzen. Es findet eine relativ häufige (alle 2–3 Jahre) Rotation der TZ-Mitarbeiter zwischen DCCD und Ministerium in Kopenhagen oder in Botschaften statt. Angesichts der zunehmenden Rolle lokaler Mitarbeiter in den Botschaften werden auch sie in Trainingsprogramme von DCCD sowohl in Kopenhagen wie vor Ort einbezogen.

Das Kursangebot des DCCD ist auf der Webseite öffentlich (auf Englisch) und übersichtlich organisiert einsehbar.²¹ Auch die *Annual Reports* des DCCD stehen auf der Webseite, allerdings auf dänisch, bisher ist nur der Report für 2004 auch in englischer Übersetzung verfügbar. Das Kursangebot von DCCD für das dänische EZ-Personal einschließlich lokaler Mitarbeiter in den Partnerländern und anderer Berater wird auf der Webseite transparent und benutzerfreundlich präsentiert. Ein Link führt auch zu Kursen anderer Geber im Rahmen des Netzwerkes Train4Dev.

21 Nach der Integration in das Trainingszentrum des Außenministeriums zu finden unter: www.umkc.dk/en/menu/DevelopmentCooperation/

In jedem Jahr werden thematische Schwerpunkte gesetzt, so lag der Schwerpunkt 2007 bei *public financial management*, im nächsten Jahr soll das Thema *lead donor skills development* im Mittelpunkt stehen. Zu *public financial management* (PFM) gibt es einen E-Learning-Kurs. Ein Problem besteht darin, zu bestimmten Themen wie PFM in Dänemark geeignete Trainer (*instructors*) zu finden, so dass auf internationale Trainer zurückgegriffen werden muss. Ein neues Format sind „Sommer-Kurse“, d. h. moderierte thematische Workshops für die Diplomaten auf Heimaturlaub, um die neuesten Trends zu verarbeiten und ggfs. für *knowledge management* zu nutzen.

Statistik: Es werden 60 Kurse pro Jahr mit insgesamt 800 Teilnehmern zu entwicklungspolitischen Themen angeboten (ohne E-Learning). Angesichts der generellen Zeitknappheit für Training besteht ein starker Zwang zur Nachfrageorientierung anstelle einer Angebotsorientierung: Wichtig, so die Auskunft von DCCD-Mitarbeitern, sei zu bestimmen, was Diplomaten „*need to know*“, nicht was „*nice to know*“ wäre. Diesem Bedürfnis kommt DCCD mit einer möglichst präzisen Darstellung dessen entgegen, was ein Diplomat aus dem jeweiligen Kurs mitnehmen kann („*what’s in for me?*“).

Eine Evaluierung der Kurse findet mit der üblichen Endabfrage bei den Teilnehmenden statt. Darüber hinaus besuchen die DCCD-Mitarbeiter regelmäßig die Botschaften und fragen nach der Anwendbarkeit des Gelernten. Bei der Gelegenheit zeigen sich Engpässe beim Knowledge-Management innerhalb der Botschaften. Oft ist nicht bekannt, welches Wissen bei welchen Botschaftsangehörigen vorhanden ist, dann wird bei der Zentrale nachgefragt anstatt nebenan. Es sollten auch mehr Möglichkeiten für gemeinsames Lernen mit den Botschaftsangehörigen von *like-minded countries* unter Einbeziehung der lokalen Mitarbeiter genutzt werden.

Perspektive in 5 Jahren: Aus DCCD-Sicht wird erwartet, dass noch mehr Training vor Ort (*in-country*) stattfinden wird, und es wird ein stärker strategisches Profil für Kompetenzentwicklung geben müssen. Offenbar besteht ein Bedürfnis zur präzisen Bestimmung der in Zukunft erforderlichen Kernkompetenzen, um der Gefahr der Verzettelung innerhalb eines immer umfangreicher werdenden inhaltlichen Themenkatalogs der EZ entgegenzuwirken.

Norwegen

Qualität und Organisation der Entwicklungszusammenarbeit

Norwegen gehört wie Dänemark zu den Gebern mit einem traditionell hohen ODA-Anteil. Mit 0,92 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) führte Norwegen die DAC-Geber (2003) an und zielte auf 1 % bis 2005 (tatsächlich erreicht: 0,94 %). Norwegen spielt eine führende Rolle in der Geberharmonisierung und in der Anpassung der Hilfe an die Armutsstrategien der Partnerländer (*alignment*). Die Entwicklungszusammenarbeit ist ein wichtiges Element der norwegischen Außenpolitik, 2004 wurde die norwegische Entwicklungsagentur Norad als technische Abteilung für Planung und Durchführung der norwegischen EZ-Aktivitäten in das Außenministerium (*Ministry of Foreign Affairs – MFA*) integriert, und gleichzeitig wurden die Entscheidungskompetenzen über die Programme dezentralisiert, d. h. an die Botschaften übertragen. Es gibt aber keine Norad-Stellen in den Botschaften. Norad-Mitarbeiter bewerben sich auf die ausgeschriebenen Botschafts-

posten wie die übrigen Angehörigen des Außenministeriums. Als Abteilung des Außenministeriums ist Norad das Kompetenzzentrum zur Entwicklungszusammenarbeit. Seine Aufgaben umfassen neben Evaluierung, Qualitätssicherung, Knowledge-Management auch die Verwaltung von Zuwendungen an die Zivilgesellschaft und den privaten Sektor (OECD/DAC 2005a).

Das norwegische Außenministerium hat zwei Minister, den eigentlichen Außenminister und den für Entwicklungspolitik zuständigen Minister, der zugleich Umweltminister ist. Die norwegische EZ wurde in den letzten Jahren zunehmend in den Dienst außenpolitischer Ziele wie Krisenintervention (Afghanistan, Sudan etc.) gestellt. Generell gewinnen außenpolitische Ziele an Bedeutung für die Vergabe und Programmierung von EZ. Bei den norwegischen Entwicklungspolitikern ist eine gewisse Skepsis gegenüber dem Aufruf zur Geberharmonisierung zu erkennen, weil die spezifische Qualität der norwegischen EZ im großen Geberkreis verloren gehen könnte.

Personalentwicklungsplanung

Es gibt (noch) keine strategische Personalentwicklungsplanung im Hinblick auf die neuen Anforderungen der *Aid Effectiveness Agenda* nach der Paris-Deklaration. Die Trainingsprogramme des *Foreign Service Institutes* werden mit dem Personalreferat im Außenministerium jährlich abgestimmt.

Organisation der Fortbildung

In Norwegen ist die entwicklungspolitische Fortbildung der Mitarbeiter des Außenministeriums Mitte der 1990er Jahre in die generelle Diplomatenausbildung integriert worden. Das *Norwegian Foreign Service Institute* (NFSI) ist die zentrale Aus- und Fortbildungseinrichtung des Außenministeriums mit der doppelten Aus- und Fortbildungsfunktion für den diplomatischen Dienst und die Entwicklungszusammenarbeit. Es bietet Trainingskurse für beide Bereiche des Außenministeriums an.

Allerdings erscheint der Anteil der entwicklungspolitischen Kurse mit 3 % der insgesamt angebotenen Kurse und 5 % aller Teilnehmer an NFSI-Kursen erstaunlich gering angesichts des generellen Trends zur Dezentralisierung und der zunehmenden Rolle der Botschaften in der Entwicklungszusammenarbeit und des damit eigentlich verbundenen Trainingsbedarfs der in Entwicklungsländer entsandten Diplomaten. Nur eine der 13 Kurskoordinator(inn)en des NFSI ist ausschließlich für die entwicklungspolitischen Programme zuständig. Auch darin zeigt sich, wie sehr das entwicklungspolitische Training im Rahmen des gesamten diplomatischen Trainings reduziert worden ist, seit Norad 2004 in das Außenministerium integriert wurde. Seither ist Norad nicht mehr die Durchführungsorganisation für EZ, sondern eher die Knowledge-Bank des Außenministeriums für alle entwicklungspolitischen Themen. Das generelle Trainingsangebot für die Diplomaten enthält kaum EZ-Bezug. Für entwicklungspolitische Ländervorbereitung fehlt es dem *Foreign Service Institute* an Kapazität.

Trainingsangebot

Neben dem Dreijahres-Einführungskurs für junge Diplomaten, Kursen für spezielles Management und Administrations-Kursen bietet das Institut diverse Kurse zur EZ an. Neue Mitarbeiter des Außenministeriums, die erstmals an eine Botschaft in einem Entwicklungsland entsandt werden, erhalten in einem 4-tägigen Ausreisevorbereitungskurs (*pre-departure course*) die Grundlagen der norwegischen Entwicklungszusammenarbeit vermittelt. Seit 2006 gibt es neue Kurse zur EZ, und zwar zur multilateralen Zusammenarbeit, zu *Aid Effectiveness*, zu *Good Governance* und zu Monitoring (*review*) und Evaluierung. Einige der Kurse werden auch anderen Gebern angeboten: *aid effectiveness* (2 Tage), *good governance* und Institutionenentwicklung (3 Tage), *results based management* (3 Tage), *review and evaluation* (2 Tage). (Webseite des NFSI)

Die entwicklungspolitischen Kurse stehen MFA-Mitarbeitern und Vertretern entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (NROs) offen. Zu bestimmten Themen wie humanitäre Hilfe werden NRO-Vertreter auch als Trainer eingeladen. Durch die Öffnung der Kurse für NROs werden auch kritische Diskussionen angestoßen. Nicht offen stehen die Kurse TZ-Experten außerhalb von Norad. Je nach Thema können auch externe Trainer herangezogen werden. Allerdings ist die norwegische entwicklungspolitische Forschung nicht sehr diversifiziert. Daher besteht großes Interesse an der Entwicklung gemeinsamer Trainingsprogramme der Gebergemeinschaft im Rahmen des Train4Dev Netzwerkes.

90 % des Trainings wird von Mitarbeitern des NFSI und Angehörigen des Außenministeriums bestritten, 10 % von externen Trainern. Die meisten Trainingsmaßnahmen finden in Oslo statt, bisher nur wenig vor Ort – die norwegischen Botschaften sind vergleichsweise klein, daher ist Training vor Ort relativ kostenintensiv pro Teilnehmer. Lokale Mitarbeiter spielen eine zunehmende Rolle in den Botschaften. Sie werden zu Fortbildungsmaßnahmen nach Oslo eingeladen, als Gratifikation und Kompensation für nicht vorhandene Aufstiegsmöglichkeiten im Außenministerium.

Das NFSI lässt die Programme nicht nur unmittelbar am Ende evaluieren, sondern auch einige Zeit, nachdem die Kursteilnehmer vor Ort Erfahrungen gemacht haben (nach etwa einem Jahr). Damit soll ermittelt werden, inwiefern das Training effektiv für den jeweiligen Einsatz war. Die Rückmeldungen sind überwiegend positiv (85 %), aber es wird Bedarf für sehr viel mehr Training angemeldet. Das gilt insbesondere für die neuen Modalitäten der EZ. Ein Feedback zu den neuen EZ-Modalitäten erfolgt, indem Praktiker aus den Botschaften zu Trainings hinzugezogen werden.

Der auf der Webseite in englischer Sprache veröffentlichte *Annual Report* (2006) des NFSI enthält detaillierte Statistiken des gesamten Kursprogramms nach Anzahl der Kurse, Zahl der Lehrstunden, Zahl der Teilnehmer etc. Überraschenderweise machen die Kurse zur internationalen Entwicklungspolitik nur einen kleinen Teil (5 % der Teilnehmer und 3 % der Kurse) des Gesamtangebots aus. Den größten Anteil nach Teilnehmenden haben Kurse zum elektronischen Dokumentationsmanagement (22 %), Sprachkurse (12 %), IT-Kurse (18 %), Vorbereitungskurse für den Auslandeinsatz (12 %) und Kurse für Führungskräfte (7 %).²²

22 Im DAC *Peer Review* wird daher die Frage gestellt, ob das Foreign Service Institute den neuen EZ-Themen genügend Raum gibt: *“The Norwegian Government may wish to ask an independent institution*

Schweden

Qualität und Organisation der Entwicklungszusammenarbeit

Wie die anderen skandinavischen Länder gehört Schweden zu den großzügigsten DAC-Gebern. Das 0,7 %-Ziel für den ODA-Anteil am Bruttonationaleinkommen wurde in den letzten beiden Dekaden meist übertroffen, 2005 wurde ein Anteil von 0,94 % erreicht, das parlamentarisch legitimierte Ziel ist, einen Anteil von 1 % zu erreichen. Schwedens Entwicklungspolitik gilt als besonders innovativ und ist ein Vorreiter bei der Umsetzung der *Aid Effectiveness Agenda*. Schwedens Entwicklungspolitik orientiert sich an einem eigenen Aktionsplan für Geberharmonisierung und praktiziert delegierte Partnerschaften mit *like-minded* Gebern wie Niederlande und Norwegen. Armutsorientierung und Politikkohärenz für Entwicklung sind weitere Qualitätsmerkmale der schwedischen Entwicklungspolitik.

Die schwedische Entwicklungspolitik wird im Wesentlichen vom Außenministerium (MFA) verantwortet, daneben ist das Finanzministerium für die Beziehungen zu den internationalen Finanzinstitutionen verantwortlich. Das schwedische Außenministerium hat drei Minister: den eigentlichen Außenminister, eine Handelsministerin und eine Ministerin für internationale Zusammenarbeit.

Zentrale Durchführungsorganisation ist die *Swedish International Development Agency* (Sida), welche die meisten bilateralen EZ-Programme implementiert. 54 % der schwedischen ODA wird von Sida umgesetzt (Sida Website: *“How Sweden and Sida work with international development cooperation“*). Im Unterschied zu Danida und Norad ist Sida nicht in das Außenministerium eingegliedert worden. Sida-Gesprächspartner sehen jedoch einen schleichenden „Übernahmeprozess“. Ab 2008 wird das Außenministerium die Administration aller Entwicklungsprogramme übernehmen. Das Außenministerium hat schon in der Vergangenheit einen zunehmenden Anteil am schwedischen ODA-Budget beansprucht. Aus der Sicht von Sida wird dies kritisch beurteilt. Zum einen sind die Kulturen der beiden Organisationen sehr unterschiedlich, zum anderen wird eine unzureichende personelle Kapazität des Außenministeriums für die Steuerung von Entwicklungsprogrammen gesehen.

Der Annäherungsprozess zwischen Außenministerium und Sida ist offenbar spannungsreich.²³ Sida sieht sich nicht als bloße technische Durchführungsorganisation für das Außenministerium ohne eigenes entwicklungspolitisches Profil. Sida beansprucht eine eigen-

to assess whether the institute’s mandate adequately reflects the aid administration’s new requirements and the changing aid modalities and instruments.” (OECD/DAC 2005a, 62)

23 Das Spannungsverhältnis zwischen dem Außenministerium und Sida wird sogar im DAC Peer Review angesprochen: *“Improvements in the internal efficiency and effectiveness of this decision-making core will require the MFA and Sida to maintain an increasingly strong team focus, in headquarters and in the field, on their joint role of promoting ‘equitable and sustainable global development’. Because the embassies are already organisationally integrated, they can only function efficiently if MFA and Sida counterparts in Stockholm operate in a similar team fashion. Conversely, the MFA should discuss with Sida leadership the perception that the annual letter of appropriation and other formal instructions are increasingly detailed, giving the impression of micro management of Sida operations. The less than fully co-ordinated operations between the MFA and Sida can result in unnecessarily complex and cumbersome implementation guidelines for the field operations.“ (OECD/DAC 2005b, 14 f.)*

ständige Rolle bei der Formulierung entwicklungspolitischer Grundsätze (*Sida's policy on poverty reduction*) und verfasst entwicklungspolitische *Policy Papers* zu Themen, für die das Außenministerium nicht über genügend eigene Kapazität verfügt.

Sida hatte zum Zeitpunkt des letzten DAC Peer Reviews (OECD/DAC 2005b) 863 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, von denen etwa 20 % (171) zu den Botschaften in 50 Ländern rund um die Welt sowie zu den Vertretungen bei internationalen Organisationen (*missions abroad*) entsandt waren. In einigen Ländern unterhält Sida eigene Vertretungen (*Sections for Development Cooperation*), die der jeweiligen Botschaft im Lande nachgeordnet sind (Sida 2005a, 33). Daneben sind weitere 66 Beamte des Außenministeriums in Stockholm und eine kleinere Zahl von Botschaftspersonal hauptsächlich mit Entwicklungszusammenarbeit befasst. (OECD/DAC 2005b, 54) Wie andere Geberorganisationen verfolgt Sida eine Dezentralisierungsstrategie und stärkt die Rolle der Vertretungen in den Partnerländern. *“A strong field orientation is a corner stone of Swedish development cooperation.”* (Sida 2005a, 33) Sida-Büros mit erweiterter Kompetenz – *extended (“full”) delegation* – sind für die Programmierung der Entwicklungszusammenarbeit mit dem jeweiligen Land zuständig und implementieren den gesamten Projekt- bzw. Programmzyklus. Nach Bedarf können sie auf das Expertenwissen der Zentrale zurückgreifen, mit der regelmäßige Konsultationen über die Umsetzung der generellen und sektoralen Politiken in den Länderprogrammen stattfinden.

Die zentrale Rolle in der Implementierung von Länderprogrammen spielen nicht mehr eigene Programme/Projekte, sondern Beiträge zu Programmen und Projekten der Partner. *“Contribution management is central to Sida's work since it is only formally agreed contributions that allow Sida to release resources for concrete development purposes.”* (Sida 2005a, 64) Die Beiträge zu Programmen bzw. Projekten der Partner können in Form von finanzieller oder personeller Unterstützung oder auch durch Sachleistungen erfolgen.

Personalentwicklungsplanung

Die Personalpolitik von Sida steht vor der doppelten Herausforderung, dass sich aus dem relativ hohen Durchschnittsalter des Personals in den nächsten Jahren ein erheblicher Ersatzbedarf ergeben wird, und dass zusätzliches Personal benötigt werden wird, um steigende ODA-Volumina zu implementieren. Dies wird neue Formen wie delegierte Partnerschaft mit anderen Gebern und Budgethilfe erfordern. Außerdem empfiehlt der DAC-Bericht die Fortsetzung des Dezentralisierungsprozesses durch weitere Entsendung von Sida-Personal an die Botschaften. Daraus und durch die zusätzlichen entwicklungspolitischen Aufgaben für das MFA-Botschaftspersonal ergibt sich ein umfassender Trainingsbedarf. Trotzdem verfügt das schwedische EZ-System laut DAC-Bericht (OECD/DAC 2005b, 54) über keine das gesamte System umfassende Personalentwicklungsplanung.

Zuständig für die eigene Personalentwicklungsplanung ist Sidas *Department for Personnel and Organisational Development*. Das Department gibt es erst seit zwei Jahren. Es wird versucht, generelle Kompetenzprofile für Sida-Mitarbeiter zu erarbeiten, bisher gibt es nur die speziellen Kompetenzprofile jeder Abteilung. Vor einigen Jahren wurde in einem Papier schon einmal gefragt, welches Sidas Kernkompetenz ist. Eine *competence database* gibt es nur als Aggregation der individuellen Kompetenzen der Sida-Mitarbeiter (*yellow pages*). Im Hinblick auf die neuen Anforderungen der *new aid architecture* müssen die

Kernkompetenzen von Sida-Mitarbeitern neu definiert werden. Bisher gibt es offenbar noch eine erhebliche Lücke angesichts der neuen konzeptionellen Ausrichtung der EZ auf die Makro- und Sektorebene anstelle der bisherigen Projektorientierung. Daher muss die bisherige fachliche Ausrichtung der Mitarbeiter durch einen stärker „holistischen Ansatz“ ergänzt werden. Die Neubestimmung der in Zukunft erforderlichen Kompetenzprofile ist offenbar ein höchst umstrittenes Vorhaben (*highly charged issue*). Angesichts der dezentralen Organisationsstruktur von Sida gibt es bisher auch kein zentralisiertes bzw. vereinheitlichtes Personalbeurteilungsverfahren (*staff appraisal system*). Auch dies wird in Zukunft unumgänglich werden. Die Personalabteilung zielt auf ein strukturierteres Verfahren zur Kompetenzentwicklung, hat dafür aber keinen stärkeren Hebel als „nachdrückliche Empfehlungen“ (*strong recommendations*).

Sida soll ab 2008 unter einem neuen Direktor reorganisiert werden. Der Trend geht auch hier in Richtung weitere Dezentralisierung, also noch mehr Personalentsendung an die Botschaften, wobei noch nicht klar ist, wie die zusätzlichen Kosten im Budget aufgefangen werden sollen (der Einsatz von Sida-Personal vor Ort kostet etwa dreimal so viel wie in Stockholm). Auch in der Zentrale werden Sida-Mitarbeiter in Zukunft noch näher an den praktischen Bedürfnissen der Partnerländer arbeiten (*alignment*). Außerdem soll es eine klarere Trennung von politischer Steuerung und Implementierung von Projekten und Programmen geben.

Organisation der Fortbildung

Schweden hat keine zentrale Trainings- und Fortbildungseinrichtung für die Entwicklungszusammenarbeit wie Dänemark oder Norwegen. Entwicklungspolitische Trainingsprogramme werden für unterschiedliche Zielgruppen von Sida angeboten.

Es gibt auch kein zentrales Trainingsprogramm für Sida-Mitarbeiter. Sida stellt sich als relativ dezentrale Organisation dar, in der jede Abteilung ihre Trainingsprogramme eigenständig planen und durchführen kann. Im Prinzip entscheidet jeder Manager, welche Kompetenzentwicklung für seine Mitarbeiter anzustreben ist. Bemerkenswert ist, dass die meisten Trainings *in-house* von Sida-Mitarbeitern angeboten werden, es werden nur wenige externe Trainer herangezogen. Eine Evaluierung findet bisher nur in Form von Teilnehmerbefragung am Ende jedes Kurses statt.

Trainingsangebot

Die engere Zusammenführung von Außenministerium und Sida konkretisiert sich in Vorausreisekursen, an denen Diplomaten und Sida-Mitarbeiter gemeinsam teilnehmen. Ein erster gemeinsamer Kurs fand im November 2007 bei Sida statt. Zu diesem Kurs steuert das Außenministerium diplomatisches Training bei, während Sida das entwicklungspolitische Training bestreitet. Für die Vorausreisevorbereitung von Sida-Personal sind vier Wochen vorgesehen, davon werden zwei Wochen in Kursform organisiert, die übrige Zeit kann nach individuellem Bedarf genutzt werden. Sida bietet vier Vorausreisekurse pro Jahr an, an denen in 2007 insgesamt etwa 35 Sida-Mitarbeiter teilgenommen haben. 2008 könnte die Zahl angesichts der geplanten weiteren Dezentralisierung auf 60 steigen.

Gemeinsame Trainingsprogramme mit anderen Gebern werden bisher noch nicht als Teil von Geberharmonisierung wahrgenommen. So ist das Train4Dev-Netzwerk unter den Sida-Mitarbeitern noch wenig bekannt.

Für externe Teilnehmer bietet Sida zwei Kategorien von Trainingskursen und Seminaren an (Sida Webseite):

- Zum einen **Kurse für Sida's Partner auf der Geberseite** (im Wesentlichen schwedische NROs und ihre Partner im Süden, daneben NROs anderer europäischer Länder, je nach Kursthema auch für andere Regierungsstellen und Militär – Security Management). Die Kurse finden meist im *Sida Civil Society Center*, Härnösand, statt. Je nach Thema und internationalen Teilnehmern finden diese Kurse auf Schwedisch oder Englisch statt. Themen der auf Englisch angebotenen Kurse u. a.: *Security Management*, *HIV/AIDS*, *Conflict Management*, *Humanitarian Action*, *Conflict Impact Assessment*, *Gender Equality in Development Cooperation*.
- Zum anderen bietet Sida einen umfangreichen Katalog **internationaler Trainingsprogramme** für Teilnehmer aus Entwicklungs- und Transformationsländern an. Die Programme für Organisationen oder Unternehmen in Entwicklungs- und Transformationsländern gehören zu Sidas Aktivitäten im Bereich *capacity and institutional development*. Durchgeführt werden die Kurse je nach Thema von schwedischen staatlichen Stellen, Think Tanks, Universitätsinstituten, NROs und Consulting-Unternehmen. Die Kurse umfassen i. d. R. einen Einführungsabschnitt von etwa 4 Wochen in Schweden, daran schließt sich eine Vertiefungsphase in den Herkunftsländern der Teilnehmer statt, in der die Teilnehmer in ihren Organisationen an Reformprojekten (*projects for change*), unterstützt von dem jeweiligen Programmanbieter und dem Netzwerk der Teilnehmer, arbeiten. Nach einem weiteren halben Jahr findet ein regionales Seminar von 6–10 Tagen zur Auswertung der Umsetzungsaktionen und Abrundung des Gelernten statt. Die meisten Programme werden auf englisch, einige regionalspezifische Programme auch auf Spanisch, Französisch oder Russisch angeboten. (Sida 2007, 7)

Niederlande

Qualität und Organisation der Entwicklungszusammenarbeit

Die Niederlande gehören laut DAC Peer Review von 2006 zu den progressiven Gebern, die ihre Hilfe in Höhe von 0,8 % des BNE seit den 1990er Jahren konsequent auf Armutsbekämpfung ausgerichtet haben und sich an der *Aid Effectiveness Agenda* der Paris-Deklaration orientieren. Wie bei den anderen kleineren Gebern ist die Entwicklungszusammenarbeit der Niederlande im Außenministerium angesiedelt. Das Außenministerium (Minbuza) wickelt 80 % der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit, d. h. die gesamte bilaterale EZ, ab. Die dortige Abteilung für internationale Zusammenarbeit – *Directorate General for International Cooperation* (DGIS) – ist mit 319 Mitarbeitern (2006) das „organisatorische Herz“ der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit. Insgesamt arbeiten etwa 1000 Mitarbeiter(innen) des Außenministeriums in der EZ, davon ungefähr die Hälfte in Den Haag und die andere Hälfte in den Botschaften. Die Entwicklungszusammenarbeit der Niederlande ist relativ dezentralisiert, die Botschaften sind für den Politikdialog mit den Partnerländern und den anderen Gebern verantwortlich, sie formulieren die Länderstrategie (strategische Mehrjahrespläne) und die Sektorpolitiken (mit Schwerpunkt auf *capacity development*) für die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Partnerland, sie implementieren und überwachen die Programme der Zusammenarbeit. Bei

den Botschaften liegt auch die Verantwortung für Budgethilfe in den 15 Ländern, in denen diese Form der Mittelvergabe praktiziert wird.

Personalentwicklungsplanung

Die Nachfrage nach Fortbildung wird von den Vorgesetzten kaum gesteuert. Offenbar gibt es keine enge Verknüpfung von Personalführung und Fortbildung; es gibt auch keine besonderen Anreize, an Fortbildungsmaßnahmen teilzunehmen, der Zeitrahmen für Fortbildung ist angesichts der Personalknappheit und der Anforderungen des Alltagsgeschäfts in der Zentrale wie in den Botschaften eher eng (es konnten keine Zahlen zu Planvorgaben für Fortbildung pro Kopf und Jahr genannt werden). Minbuza-Mitarbeiter(innen) dürfen weitgehend frei entscheiden, welche Fortbildungsveranstaltungen sie wahrnehmen und welche Themen sie sich selbst erarbeiten wollen.

Organisation der Fortbildung

Planung und Organisation der Fortbildungsprogramme liegt bei der *Human Resources Organisation and Development Unit* des Außenministeriums. Es gibt kein ausgelagertes Trainingsinstitut wie in Dänemark und Norwegen.

Trainingsangebot

Wie die anderen Geber, deren Entwicklungszusammenarbeit im Außenministerium angesiedelt ist, müssen die Niederlande das Problem bewältigen, die als Generalisten antretenden Diplomaten auf die speziellen Anforderungen der modernen Entwicklungszusammenarbeit vorzubereiten. Daher hat das MFA innovative Trainingsprogramme zu den neuen EZ-Themen wie *Poverty Reduction Strategies* (PRSPs), SWAPs und Politik-Dialog entwickelt. Dabei findet ein Teil des Lernens in den Botschaften „*on-the-Job*“ unter Anleitung eines externen Coaches statt (OECD/DAC 2006a). Spezielle Programme wurden zum öffentlichen Finanzmanagement (*Public Finance Management Embassy Support Programme* – PFM-POP) sowie zur Unterstützung von institutioneller und Kapazitätsentwicklung (*Support Programme for Institutional and Capacity Development* – SPICAD, 2006 neu entwickelt) entwickelt und seit 2003 in über 25 Botschaften durchgeführt (PFM-POP). (OECD/DAC 2006a, 55)

Diese Programme sind Teil eines umfangreichen Gesamtangebots entwicklungspolitischer Fortbildungsmaßnahmen für das Personal des Außenministeriums, das von der Personalabteilung 2003 zusammengestellt wurde. Zuvor wurde der entwicklungspolitische Fortbildungsbedarf je nach Interesse der Mitarbeiter(innen) bei einschlägigen Universitäten u. a. externen Fortbildungseinrichtungen gedeckt. Die Aufstellung eines hausinternen Veranstaltungsprogramms kam dem Bedürfnis nach, die Politik des Hauses zur Entwicklungszusammenarbeit generell und zu den verschiedenen Bereichen und Formen der Entwicklungszusammenarbeit gegenüber dem eigenen Personal besser darzustellen. Daher werden die Fortbildungsveranstaltungen auch in erster Linie von hausinternen Referenten bestritten, in Einzelfällen unterstützt von externen Trainern und Vortragenden – dabei spielt eine Consultingfirma, MDF (*Management for Development Foundation*), eine wesentliche Rolle. Der Vorteil dieser hausinternen Fortbildung liegt darin, dass die Fachleute aus dem Ministerium die jeweilige Konzeption und Politik des Ministeriums zu den einzelnen

Themen am besten vertreten können, ein Nachteil des mit hausinternen Referenten bestrittenen Fortbildungsangebots ergibt sich aber aus der in einem Außenministerium üblichen Rotation zwischen Zentrale und Botschaften. Sie lässt ein kontinuierliches Angebot und die Weiterentwicklung erfolgreicher Kurse nicht zu, weil die Referenten ihre Posten in der Zentrale nach 3–4 Jahren wieder verlassen. Eine Verstetigung und kontinuierliche Verbesserung wird sich nur mit stärkerer Einbeziehung externer Trainer/Vortragender erreichen lassen.

In den ersten Jahren hat sich das entwicklungspolitische Fortbildungsprogramm des Außenministeriums weitgehend angebotsorientiert entwickelt. Alle Fachreferate waren naturgemäß daran interessiert, ihre Themen im Rahmen der hausinternen Fortbildung bekannt zu machen und damit aufzuwerten. Die unterschiedliche Nachfrage nach Fortbildung zu den verschiedenen Themen führt aber zu einer Konzentration des Programms auf weniger Themen (ablesbar am verkürzten Programmentwurf für 2008). In Zukunft werden einige der Vertiefungskurse wegfallen bzw. mit anderen Kursen kombiniert werden, das Programm soll damit kompakter und besser auf die Nachfrage zugeschnitten werden.

Das entwicklungspolitische Trainingsprogramm von Minbuza umfasst bisher folgende Komplexe:

A. Basiskurse

- Basiskurs Entwicklungszusammenarbeit: neue Trends in der EZ, Hilfemodalitäten, Geberharmonisierung, entwicklungspolitische Kohärenz, Armutsbekämpfung und sektorale Schwerpunkte (5 Tage, dreimal im Jahr für jeweils 20 Teilnehmende)
- Einführungskurs in den „Aktivitätszyklus“ der EZ des Minbuza (Monitoring der finanziellen Abwicklung von EZ-Programmen), inzwischen als E-Learning-Kurs verfügbar

Die Basiskurse sind obligatorisch für Mitarbeiter(innen), die sich erstmalig mit Entwicklungszusammenarbeit beschäftigen bzw. sich auf einen Einsatz in einer Botschaft in einem Entwicklungsland vorbereiten.

B. Vertiefungskurse

- *Public Finance Management* (PFM)
- *Track Record* (Kriterien für Auswahl von Partnerländern nach finanzieller Solidität)
- Institutionenentwicklung und -Analyse
- Umwelt und Wasser
- Menschenrechte und Armutsbekämpfung
- *Good Governance*
- Internationales Konfliktmanagement
- Rechtsstaat und Entwicklung
- Niederlande in den VN- und den Internationalen Finanzinstitutionen
- Privatsektorentwicklung
- Grundbildung
- Geberharmonisierung und Alignment

- Aids und reproduktive Gesundheit
- E-Learning-Modul zur Debatte über Entwicklungspolitik (bisher noch nicht erfolgreich)

Die Vertiefungskurse bestehen in der Regel aus einem 1- bis 2-tägigen Einführungsmodul, das je nach Bedarf der Botschaften um weitere Module zu spezielleren Themen ergänzt werden kann. Auf diese Weise ist ein maßgeschneidertes und auf die Bedürfnisse der jeweiligen Botschaften angepasstes Fortbildungsangebot möglich, das schon nahe an Coaching *on-the-job* heranreicht. Im Unterschied zu den Basiskursen sind die Vertiefungskurse nicht obligatorisch, die Botschaften bzw. Botschaftsangehörigen können ihren Fortbildungsbedarf selbst definieren.

C. Kursangebote für Fortgeschrittene („Gevordered“)

- Aktualitätskursus (Einführung in die aktuelle Politik des Ministeriums)
- Qualität und Effektivität in der Entwicklungszusammenarbeit (diese beiden Gesichtspunkte sollen in Zukunft in die anderen Kurse integriert werden)

Bei den Kursangeboten für fortgeschrittene Minbuza-Angehörige handelt es sich um moderierte Diskussionsrunden, in denen die Praktiker in der entwicklungspolitischen Botschaftsarbeit ihre Erfahrungen austauschen und die neuen konzeptionellen Vorgaben der Zentrale diskutieren.

D. Universitätsveranstaltungen (zur Teilnahme empfohlene Vorlesungen/Seminare)

- Entwicklungsfragestellungen (Freie Universität Amsterdam)
- Internationale Entwicklungszusammenarbeit (Universität Nijmegen)
- Armut, Informalisierung und soziale Exklusion (Universität Utrecht)
- Soziologie ländlicher Entwicklung (Universität Wageningen)

E. Internationales Fortbildungsangebot vor Ort in Partnerländern der Zusammenarbeit im Rahmen des Train4Dev-Netzwerkes

- *Joint SWAP Training*
- *Joint effective involvement in Poverty Reduction Strategies (PRSP)*
- *Joint Crisis Prevention and Peace Building in the Region*
- *Joint activities Public Financial Management (PFM)* (in Entwicklung)
- *Joint Training pro-poor growth* (in Entwicklung)

Ein neuer Ansatz zur Verbindung des Außenministeriums mit den akademischen Institutionen der Niederlande ist die IS Academie (IS steht für „internationale Zusammenarbeit“). Ziel der virtuellen Akademie ist es, die politische Agenda des Außenministeriums mit der Forschungsagenda niederländischer akademischer Institutionen zu verknüpfen. Junge Forscher (Doktoranden) können zeitweilig im Außenministerium oder im Auftrag des Ministeriums an Themen arbeiten, die für das Ministerium von Bedeutung sind, umgekehrt können Ministerialbeamte über die IS Academie wissenschaftliche Arbeiten zu ihren Themen publizieren (Zeitschriftenartikel oder Dissertationen). Es werden gemeinsame

Seminare, Vorträge und Workshops organisiert. Mit der IS Academie soll der Austausch zwischen Ministerium und akademischer Welt in beide Richtungen gefördert werden.²⁴

Vereinigtes Königreich

Qualität und Organisation der Entwicklungszusammenarbeit

Das 1997 als eigenständiges Ministerium geschaffene DFID gilt in der Geber-Community als Meinungsführer in der Armutorientierung und bei der Umsetzung der Prinzipien für höhere Wirksamkeit der Hilfe (Paris-Deklaration). *“UK offers a powerful model for development co-operation.”* (OECD/DAC 2006b, 10) Dabei greift DFID auf über 40 Jahre Erfahrung des früheren *Ministry of Overseas Development* (gegründet 1964) zurück und natürlich auf die historischen Beziehungen des Vereinigten Königreichs zu den Entwicklungsländern des *Commonwealth*. DFID kann als einstufige Entwicklungsorganisation bezeichnet werden, in der sämtliche Funktionen von der politischen Planungs- und Steuerungsebene über die Länder- und Sektorprogrammierung bis hin zur Umsetzung und Überwachung der Programme unter einem Dach integriert sind.

DFID hat die Dezentralisierung konsequent umgesetzt, d. h. etwa die Hälfte des Personals ist in 67 Außenstellen in den Partnerländern tätig. Weltweit verfügt DFID über eine Personalstärke von 2853 (Stand 2006, OECD/DAC 2006b, 62). Zwei Drittel davon sind britische Beamte (*Home Civil Servants – HCS*), ein Drittel lokale Kräfte (*Staff Appointed in Country – SAIC*). Seit 1997 hat sich die Personalstärke verdoppelt, in den nächsten Jahren soll die Personalstärke jedoch im Einklang mit der generellen Verringerung des Personals im gesamten britischen Staatsapparat um 10 % zurückgefahren werden. Angesichts der Pläne für eine Vordoppelung der Hilfe bis 2010 sieht auch der ansonsten sehr positive DAC Peer Review erhebliche Herausforderungen auf das zahlenmäßig verringerte Personal zukommen.²⁵ Ein besonderes Problem wird sich aus der geplanten Konzentration der DFID-Zusammenarbeit auf fragile Staaten ergeben. Zum einen ist die Rekrutierung von Personal mit den passenden Qualifikationen für den Einsatz in fragilen Staaten schwierig, zum anderen entstehen erhöhte Sicherheitskosten.²⁶

Bemerkenswert ist der strategische Ansatz, mit dem DFID neue Themen besetzt und von Arbeitsgruppen über längere Zeiträume verfolgen lässt. Eine Grundlage für die strategische Orientierung auf Erreichung präzise definierter Ziele ist die Verpflichtung DFIDs wie aller britischen Ministerien, seine Dienstleistungen in einem *Public Service Agreement* zu

24 www.minbuza.nl/en/developmentcooperation/Themes/Development,is-academy)

25 *“In spite of the well informed and strategic manner in which the UK has carried out its development co-operation over the last decade, it is already aware that it will face important, simultaneous challenges in the near future. It proposes to more than double its current level of ODA in the next seven years, to deliver its aid better (aid effectiveness, results monitoring) and to move further into more complex and difficult environments for aid delivery (fragile states and situations of conflict). At the same time, it plans to do so with fewer delivery resources (10% reduction in DFID staff numbers and support service costs) as part of the Efficiency Programme 2005-2008. It will be a challenge for the UK to undertake all these tasks while maintaining the quality and innovative character of its aid.”* (OECD/DAC 2006b, 11)

26 *“DFID's growing presence in fragile states also raises questions of risk management. Working in fragile states presents its own particular challenges. It is more costly to deploy staff in fragile states because there are increased security costs.[32] Finding the people with the right level of experience is more difficult.”* (House of Commons 2006, Ziffer 25)

beschreiben und sich auf die Erreichung bestimmter Ziele zu verpflichten. So setzte sich DFID mit seinem *Public Service Agreement* (PSA) 2003-06 das Ziel, den Anteil der weniger entwickelten Länder (*low income countries*) an der bilateralen EZ von 78 % auf 90 % heraufzusetzen. Berufungsgrundlage des PSA sind die MDGs, aus denen regionale Unterziele sowie Ziele für das multilaterale System, die Handelspolitik, die Sicherheitspolitik und die Konzentration der bilateralen EZ auf die weniger entwickelten Länder abgeleitet werden. In einem *Service Delivery Agreement* werden die Ziele des PSA zu einem detaillierten Aktionsplan für die verschiedenen Regionen und Bereiche ausgearbeitet. Mit dieser Art der Ergebnisorientierung ist DFID Vorbild für die generelle Orientierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auf Effektivität und messbare Resultate.

Bemerkenswert ist auch die große Transparenz der Arbeit des DFID, dessen Dokumente in großer Zahl und thematischer Breite über die Webseite zugänglich sind. Mit dem *International Development (Reporting and Transparency) Act 2006* ist DFID gehalten, in jährlichen Berichten genauestens über die gesamten ODA-Leistungen, den Fortschritt auf dem Weg zum 0,7 %-Ziel (Anteil der ODA am Bruttonationaleinkommen), die länderweise Vergabe und den Anteil der weniger entwickelten Länder (*low income countries*) sowie über die Effektivität der Hilfe und die Transparenz der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu geben. Nach diesen gesetzlichen Vorgaben legte DFID im Mai 2007 einen ausführlichen Jahresbericht (DFID 2007) vor. Der Jahresbericht 2007 enthält neben den Kapiteln zu den verschiedenen Themen der bilateralen und multilateralen EZ, den Rahmenbedingungen der EZ, wie fragile Staaten oder Klimawandel und zum entwicklungspolitischen Kohärenzauftrag an andere Politiken, auch ein Kapitel zur Organisation von DFID selbst (*“Building an effective organisation“*). Darin wird neben der Organisationsstruktur und den Planungsverfahren der Personalentwicklung eine entscheidende Rolle zugewiesen: *“The effective deployment, management and development of DFID’s staff are crucial to the achievement of our goals.“* (DFID 2007, 221)

Personalentwicklungsplanung

Grundlage für die Personalentwicklungsstrategie von DFID ist das Dokument von 2005 *„Our People Strategy 2005–2008“*. Darin werden die Ziele für die Personalentwicklung der DFID-Mitarbeiter(innen) aus dem generellen Mission Statement von DFID abgeleitet: *„DFID’s mission is to help eradicate poverty in the world’s poorest countries“*. Vier Ziele werden mit der Personalstrategie angestrebt:

1. Exzellente Führung und Personalmanagement,
2. Unterstützung des gesamten Personals bei der kontinuierlichen professionellen Entwicklung und Verbesserung der Leistung,
3. Bereitstellung gesunder und sicherer Arbeitsplätze bei Anerkennung der Wichtigkeit unterschiedlicher Qualifikationen,
4. effiziente und effektive Personalorganisation (*people processes*) zur Unterstützung der Dienstleistungen von DFID.²⁷

27 *“Goal 1: To demonstrate excellence in the leadership and management of people, goal 2: To support all staff in their continual professional development and performance improvement, goal 3: To provide all*

Es wird davon ausgegangen, dass die Anforderungen an Personalentwicklung sich weiter erhöhen werden, weil 1. die internationale Entwicklungszusammenarbeit einen tiefgreifenden Wandel im Hinblick auf Wirkungsorientierung erlebt, dem sich die Qualifikationen der Mitarbeiter(innen) anpassen müssen, 2. weil der neue Fokus auf post-Konflikt-Situationen oder fragile Staaten mit besonderen Anforderungen und Risiken für EZ-Personal verbunden ist und 3. vor allem, weil DFID's Personalstärke abnehmen wird, während das EZ-Budget steigen wird. (*DFID people strategy: Consultation draft on vision and aspirations*, 19 April 2005.) In dem Papier werden auch durchaus Mängel in der mit den generellen Zielen von DFID oder einzelnen Abteilungen kohärenten Personalentwicklung aufgeführt; unter dem Trainingsgesichtspunkt insbesondere: "*Lack of integration and coherence among DFID's learning and training providers*" sowie "*limited evaluation of the impact of training and development on performance*." (DFID 2007, 2)

In dem Organisationskapitel des Jahresberichts 2007 werden wiederum die zu den vier Oberzielen erfolgten Aktionen aufgeführt. Dabei spielen neu entwickelte Lern- und Entwicklungsinitiativen (*learning and development initiatives*) eine wichtige Rolle. DFID orientiert sich an dem ursprünglich von der britischen Regierung initiierten und inzwischen weltweit verbreiteten *Investors in People*-Standard²⁸ für zielgerichtete Personalführung und -entwicklung. Ähnlich wie bei anderen Qualitätsstandards wird damit die Bereitschaft und Fähigkeit des Managements gemessen, die Organisationsstrategie in Lern- und Entwicklungsstrategien für die Mitarbeiter(innen) umzusetzen.

Eine detaillierte Einführung in die Trainings- und Personalentwicklungsstrategie von DFID findet sich in einem ebenfalls im Internet zugänglichen Papier vom August 2003 mit dem Titel "*DFID Training and Development Strategy*".²⁹ In dem Papier wird zwischen *core training* und *strategic training* unterschieden. Ersteres richtet sich nach innen und umfasst alle prozeduralen und Managementqualifikationen, die für eine effektive Tätigkeit in DFID Voraussetzung sind, während *strategic training* alle nach außen gerichteten und kundenorientierten Themen (z. B. *poverty training, gender issues, HIV/Aids, managing institutional reform and change, sustainable livelihoods*) umfasst. Als Teil der Verpflichtung auf den *Investors in People*-Standard werden alle Trainings- und Entwicklungsaktivitäten im Hinblick auf Effizienz und Effektivität evaluiert. "*All courses are evaluated in terms of participants' reactions and any necessary changes to the programme are made. Heads of department are required annually to provide an evaluation statement on the impact that training and development has had in their department. These statements are compiled into a Departmental evaluation report which is considered annually by the Human Resources Committee. In addition large and significant training and development programmes are independently evaluated by external consultants to determine their impact, cost effectiveness and value for money.*" (DFID 2003, 10 f.)

Eine weitere Konkretisierung der Trainings- und Entwicklungsstrategie von DFID findet sich in einem Papier des *Human Resources Committees: Learning and Development Strategy* (13. September 2005). Danach wird zwar den meisten Trainingskursen von DFID eine hohe Zufriedenheit der Teilnehmer(innen) attestiert, aber das generelle Vorgehen in

staff with a healthy, safe workplace, in which diversity is a recognised asset, goal 4: To use efficient and effective people processes to support DFID business delivery." (DFID 2005, 4)

28 www.investorsinpeople.co.uk/Pages/Home.aspx

29 www.norrag.org/wg/documents/DFIDstrategy.doc

Frage gestellt, vorgefertigte Kurse zur Verbesserung der Performance des Personals anzubieten: *“DFID needs to change its approach so that it is less ,training’ and classroom based and more ,learning’ and workplace based.”* (Ziff. 3) Als Alternativen zu *classroom-based courses* soll Coaching oder E-Learning in modularer Form angeboten werden. Das bisher für das Kursangebot zuständige Referat *“Training and Development Unit“* (TDU) wird in *“Learning and Development Services“* (LDS) umbenannt. Im Zentrum steht dann die Frage, welche Art des Trainings zur Leistungsverbesserung erforderlich ist. *“We will move away from a narrow focus on meeting learning needs through training courses, to make better use of other methods such as distance and e-learning, self-study, mentoring, and coaching.”* (Ziff. 21) Die *Human Resource Division* arbeitet eng mit den anderen Abteilungen von DFID zusammen, um die Verfügbarkeit der benötigten Qualifikationen und Kapazitäten zu garantieren. Laut Auskunft eines DFID-Mitarbeiters (David Levesque, Policy and Research Division) besteht das Fortbildungsangebot für DFID-Personal aus dem *in-house*-Trainingsangebot zu den DFID-Verfahren (*DFID procedures*), das von einem internen Trainingsteam angeboten wird, und aus ausgelagerten Trainingsfunktionen zu Themen, wo dies externe Trainer bzw. Institute kostengünstiger anbieten können. Für jeden DFID-Mitarbeiter und jede Mitarbeiterin werden mit der jährlichen Leistungsbeurteilung individuelle Lern- und Entwicklungsziele vereinbart, zu deren Erreichung ein persönliches Trainingsbudget zwischen 1000 und 2000 £ zur Verfügung steht.

Seitdem sich die britische Regierung in dem White Paper von 2006 *„Making governance work for the poor“* (DFID 2006) dazu verpflichtet hat, die Zusammenarbeit auf die armen Länder in Subsahara-Afrika und Südasien zu konzentrieren und mehr in den fragilen Ländern zu arbeiten, die relativ weniger Hilfe insgesamt im Verhältnis zur Bevölkerung erhalten und die am weitesten von der Erreichung der MDGs entfernt sind, stellt sich für die Personalpolitik ein Problem als immer schwieriger lösbar dar: Wie kann qualifiziertes Personal für die Aufgaben in fragilen Staaten rekrutiert und gehalten werden? In einem Papier des Human Resource Committees (September 2006) mit dem Titel: *“Difficult to fill overseas posts”* wird selbstkritisch analysiert: *“In the past our understandable desire for a quick solution, for example to filling vacancies in fragile states, has sometimes been at the expense of this detailed understanding, and has not always been fully successful. The complexity of the issues, the difficulty of some working environments, the benefits of greater coherence between our development policies and operational issues, and the increasing importance of our work in fragile states all justify a more comprehensive, planned, co-ordinated and evidence-based piece of work.”* (DFID / Human Resource Committees 2006, 6).

Neben dem speziellen Problem der Schaffung bzw. Verbesserung der personellen Voraussetzungen für das geplante zunehmende Engagement in fragilen Staaten bleibt das generelle Problem zu lösen, wie das angesichts der ODA-Ziele schneller denn je zunehmende Hilfevolumen mit voraussichtlich verringertem Personal (*“further reductions in head-count“*) zu bewältigen sein wird. Daher wird für DFID Talent-Management und Nachfolgeplanung immer wichtiger.

EuropeAid

Qualität und Organisation der Entwicklungszusammenarbeit

Nach den seit 2000 umgesetzten Reformen der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft fällt der jüngste DAC Peer Review von 2007 relativ positiv aus. Mit 9,39 Mrd. US\$ (2005) gemeinschaftlicher ODA gehört die Europäische Gemeinschaft zu den großen Gebern im DAC, das ODA-Volumen der EG ist größer als das IDA-Volumen der Weltbank und ein mehrfaches des UNDP-Budgets. Die Europäische Kommission vergibt ODA-Leistungen an 145 Empfängerländer, in 81 ist sie mit Delegationen vertreten (2004). Im Zuge des Reformprozesses wurde den Delegationen eine größere Verantwortung für Planung und Umsetzung der gemeinschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit übertragen (Dezentralisierung), außerdem hat die Europäische Kommission durch die Vertretungen vor Ort die Möglichkeit, in fast allen Entwicklungsländern die Koordination und Harmonisierung der europäischen Geber zu fördern. Hervorgehoben wird im DAC-Examen die zunehmend strategische Ausrichtung der gemeinschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit als Instrument der allmählich entstehenden europäischen Außenpolitik.

Mit der Verabschiedung des europäischen Entwicklungskonsenses (*European Consensus on Development*) im November 2005 wurde ein konzeptioneller Rahmen für die gesamte europäische Entwicklungszusammenarbeit, also die der Europäischen Kommission und der Mitgliedsstaaten, geschaffen. Mit diesem Rahmen kommt die EU dem Auftrag der Paris-Deklaration zur Geberharmonisierung nach, und mit dem Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik (2007) geht die EU weiter in Richtung Arbeitsteilung zwischen den europäischen Gebern, um die Transaktionskosten einer Vielzahl von Gebern für die Partnerländer zu senken und die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen. Für die eigene Entwicklungszusammenarbeit der Kommission wird der Auftrag zur Effektivitätssteigerung angenommen, und die DAC-Prüfer weisen ihr eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung entsprechender Maßnahmen wie Budgethilfe zu. Darüber hinaus gibt das Kapitel zur Entwicklungszusammenarbeit des EG-Vertrags der Kommission ein Mandat, entwicklungspolitische Kohärenz gegenüber anderen Politiken geltend zu machen, von denen Entwicklungsländerinteressen berührt werden.

Die politische Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Kommission liegt bei den beiden Generaldirektionen für Auswärtige Beziehungen (DG External Relations) und für Entwicklung (DG Development). Als Durchführungsorganisation für die Programme der beiden Generaldirektionen wurde innerhalb der Kommission *EuropeAid* eingerichtet. Für Humanitäre Hilfe ist eine weitere Generaldirektion (DG ECHO) allein verantwortlich. Ob die historisch begründete geographische und thematische Arbeitsteilung zwischen den beiden ersteren Generaldirektionen auf Dauer Bestand haben wird, bleibt abzuwarten. *“From a development co-operation point of view, the rationale for this division of labour merits review in the face of growing international efforts to promote development coherence and aid effectiveness.”* (OECD/DAC 2007, 47) Im Zuge der Dezentralisierung und der Indienstnahme der Entwicklungszusammenarbeit für außen- und sicherheitspolitische Ziele werden sich die beiden Generaldirektionen weiter annähern, und davon werden ähnliche Auswirkungen auf Personalentwicklung und Fortbildung wie bei den anderen Gebern zu beobachten sein.

Personalentwicklungsplanung

Durch die Dezentralisierung hat sich die Zahl des mit Entwicklungszusammenarbeit befassten Personals in den Delegationen in den letzten Jahren auf insgesamt 2600 (im Jahr 2006) mehr als verdoppelt, während die komplementäre Zahl in Brüssel um fast 20 % zurückgegangen ist. Zurzeit arbeitet etwa ein Viertel des gesamten Personals in der Zentrale, drei Viertel in den Delegationen. Als Teil des Reformprozesses des Außendienstes der Kommission wird eine einheitliche Personalpolitik mit Beurteilungssystem, Karriereplanung und Trainings angestrebt.

Die Verknüpfung von Personalentwicklungsplanung und Fortbildung erfolgt in den jährlichen Beurteilungsgesprächen zwischen Mitarbeitern und Vorgesetzten (*Career Development Review*). Bei der Gelegenheit werden sog. *Training Maps* vereinbart, die den individuellen Trainingsbedarf abbilden. 80 % des Personals, einschließlich Personal in den Delegationen, hat derartige *Training Maps* erstellt. Für jeden Mitarbeiter sind pro Jahr 10 Tage für entwicklungspolitische Fortbildung (plus 2 Tage für Sprachlehrgänge) vorgesehen, die allerdings nicht in jedem Fall ausgeschöpft werden (können). Die Vereinbarung zwischen Mitarbeiter und Vorgesetzten über den Trainingsplan für das kommende Jahr soll verhindern, dass die Mitarbeiter sich aus dem Programmangebot Kurse nach persönlichen Vorlieben aussuchen. Die aggregierten *Training Maps* aller *EuropeAid*-Mitarbeiter bilden die Grundlage für die Programmplanung der Trainingsabteilung. Sie werden am Jahresanfang erstellt, so dass die Trainingsabteilung erst im Frühjahr einen Gesamtüberblick über die aggregierte Nachfrage als Grundlage ihrer Programmplanung erhält. Außerdem werden die regionalen und die Sektorreferate über den zukünftig zu erwartenden Trainingsbedarf befragt. Eine langfristige, über das jeweilige Jahr hinausreichende strategische Personalentwicklungsplanung für *EuropeAid* wird gerade erst in Angriff genommen, bisher gab es nur die jährlichen Bedarfsanmeldungen. Der zunehmende Trainingsbedarf etwa zu *public finance management* für die Implementierung der neuen Hilfsformen wie Budgethilfe macht aber eine längerfristige Personalentwicklungsplanung unumgänglich.

Die Umschichtung des Personals im Zuge der Verlagerung von Durchführungsverantwortung von der Zentrale zu den Delegationen bringt zusätzlichen Fortbildungsbedarf mit sich. In der Anfangsphase der Dezentralisierung konzentrierte sich die Fortbildung auf die finanziellen und vertraglichen Regularien und Prozeduren der EZ der Europäischen Kommission, inzwischen gewinnt Fortbildung im Hinblick auf die Verbesserung der Qualität der Hilfe an Bedeutung. Die Ausrichtung der EZ auf Programm- und Budgethilfe und die damit verbundene Notwendigkeit, Politik-Dialog mit hochrangigen Vertretern der Partnerländer zu führen, erfordert wie bei anderen Gebern auch bei den EU-Delegationen ein stärkeres politisches Profil.

Angesichts der neuen Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit weist der DAC Peer Review auf das Problem der Rekrutierung qualifizierten Personals für die EZ der Kommission hin, das gilt insbesondere für die ärmeren Länder und fragilen Staaten (wo auch DFID Probleme sieht, geeignetes und qualifiziertes Personal zu rekrutieren). Eine Möglichkeit, Personalengpässe zu überbrücken, wäre eine (zeitweilige) Rekrutierung von qualifiziertem Personal aus den Entwicklungsorganisationen der Mitgliedsstaaten. Dieses Pooling von entwicklungspolitischen Personalressourcen aus der gesamten EU würde natürlich erleichtert, wenn es vergleichbare Qualifizierungsgänge und (gemeinsame)

Fortbildungsprogramme gäbe. Der Peer Review sieht entwicklungspolitischen Qualifikationsbedarf vor allem in den Delegationen, nachdem die erstmals für die Durchführung von Entwicklungsprojekten und -programmen verantwortlichen Mitarbeiter vor Ort sich zunächst auf die ordnungsgemäße finanzielle Abwicklung und das Vertragsmanagement konzentriert hatten. Demgegenüber gibt es Engpässe bei den Qualifikationen für Projektbeurteilungen und Evaluierungen nach entwicklungspolitischen Kriterien. Empfohlen wird die Entwicklung einer Strategie zur Qualifikation von Entwicklungspersonal (*development staff strategy*). *“One clear area for future development is training in the different themes covered by the operation programme. De-concentration implied transferring preparatory and implementing tasks to Delegations, and one of the main tasks for EuropeAid will be to advise and guide colleagues in Delegations in the different thematic areas.”* (Annex 3)

Ein besonderes Problem von *EuropeAid* ist der relativ große Anteil an Mitarbeitern mit Zeitverträgen (*contract agents*). In der Zentrale sind die Zeitverträge auf drei Jahre begrenzt, in den Delegationen sind zeitlich unbefristete Verträge mit *contract agents* möglich. Mitarbeiter mit Zeitverträgen müssen den generellen *Concours* für Kommissionspersonal absolvieren, um sich auf zeitlich unbefristete Stellen bewerben zu können.

Organisation der Fortbildung

Zuständig für die Organisation der Trainingsaktivitäten von *EuropeAid* ist die *Training and Knowledge Management Unit*. Sie stellt das Trainingsprogramm für das jeweils nächste Jahr auf der Grundlage von Beratungen mit den Regional- und Sektorreferaten sowie der aggregierten Nachfrage zusammen, wie sie sich aus den *Training Maps* ergibt, die von den meisten Mitarbeitern eingereicht werden. Mit dem benachbarten Referat für *Human Resources* wird über die auf der Grundlage der vorhandenen Qualifikationsprofile mittelfristig anzustrebenden Kompetenzprofile beraten. Die z. Z. bei den *EuropeAid*-Mitarbeitern vorhandenen Kenntnisse, Fertigkeiten (*skills*) und Erfahrungen können allerdings nur aus den Lebensläufen ermittelt werden, eine aktuelle Direktabfrage wäre zu aufwendig und zu teuer.

Geplant ist die Einrichtung eines *EuropeAid Training Centres* mit einer Mindestpersonalstärke von 90 bis 100 Mitarbeitern, das die gesamten Trainingsmaßnahmen für die Bediensteten im Bereich Entwicklungszusammenarbeit koordinieren und durchführen soll. Wenn sich die Etablierung eines derart personalstarken Trainingszentrums als nicht umsetzbar erweisen sollte, müsste die vorhandene *Training Unit* entsprechend verstärkt werden. Die Gründung des *EuropeAid Training Centres* liegt zurzeit auf Eis. Die Mindestgröße eines solchen *Centres* lässt sich budgetmäßig nur rechtfertigen, wenn es von der gesamten RELEX-Familie getragen würde. DG RELEX ist z. Z. aber mehr darauf konzentriert, weitere Delegationen aufzubauen (weitere Ländervertretungen und Vertretungen bei internationalen Organisationen).

Das Trainingsangebot von *EuropeAid* steht in der Reihenfolge folgenden Personengruppen offen:

1. dem Personal in den Delegationen
2. den *EuropeAid*-Mitarbeitern
3. den Mitarbeitern anderer RELEX-Einheiten
4. dem Train4Dev-Netzwerk

5. den Trainees (stagiaires)
6. den Mitarbeitern von EZ-Organisationen der Mitgliedsstaaten (vor allem bei den Beitrittsländern gibt es großen Nachholbedarf)

Angesichts der im Verhältnis zum Bedarf der verschiedenen Personengruppen begrenzten Fortbildungskapazitäten von *EuropeAid* kann das Programm nicht generell für die EZ-Community in den Mitgliedsstaaten geöffnet werden, daher wird das Programm auch nicht auf der *EuropeAid* Webseite veröffentlicht. Zurzeit werden pro Jahr 400–450 Fortbildungskurse in Brüssel und 100–150 Kurse vor Ort für Delegationsmitarbeiter angeboten. Hinzu kommt das Angebot diverser E-Learning-Kurse, das weiter ausgebaut werden soll, zum einen zur Kosteneinsparung (gerechnet wird mit 3.000 bis 5.000 Euro Reisekosten pro Kursteilnehmer aus den Delegationen nach Brüssel), zum anderen wegen der verringerten Abwesenheit vom Arbeitsplatz und schließlich wegen der Möglichkeit, auch Trainer einzubeziehen, die nicht (mehr) in der Zentrale arbeiten. Für das entwicklungspolitische Trainingsangebot von *EuropeAid* steht ein Jahresbudget von 25 Mio. € zur Verfügung.

Durch Kursangebote auch für Personal anderer Geber hofft *EuropeAid*, seine Sichtbarkeit als „*Centre of Excellence*“ innerhalb der europäischen Gebercommunity zu erhöhen. Hier eröffnet sich die Perspektive auf eine ganz neue Rolle der Europäischen Kommission: Durch Koordination entwicklungspolitischer Fortbildungsmaßnahmen und eigene standardisierte Kursangebote könnte sie zur Harmonisierung der europäischen Geber womöglich mehr beitragen, als wenn sie, wie nicht selten in der Vergangenheit, als Geber mit eigenen Interessen in Konkurrenz zur Entwicklungszusammenarbeit der Mitgliedsstaaten tritt.

Eine Evaluierung der Wirkungen von Trainingsmaßnahmen erfolgt durch ein *impact assessment* nach etwa sechs Monaten. Dabei werden die Vorgesetzten mit Fragebogen darauf befragt, ob die Trainingsmaßnahmen effektiv waren im Sinne einer verbesserten Performance ihrer Mitarbeiter.

Trainingsangebot

Das aktuelle Trainingsprogramm der *Training and Knowledge Management Unit* von *EuropeAid* sieht einen umfangreichen Katalog von Kursen vor, die nach Möglichkeit in Englisch und Französisch angeboten werden sollen:

- **Kurse zu den finanziellen und den Vertragsverfahren** (*contractual and financial procedures*)
- **Informationstechnologie-Kurse** (*Informatics Courses*)
- **Methodologische Kurse:** *Project cycle management*, ökonomische und finanzielle Analyse, Sektoransatz, Budgethilfe, Beurteilung von Organisationen, public financial management, Makroökonomie, statistische Messverfahren etc. Einige dieser Kurse sind bereits voll entwickelt, z. T. modular aufgebaut mit E-Learning-Elementen, und erfolgreich getestet, der besonders erfolgreiche Trainingskurs zu *sector-wide approaches* wurde unter Leitung von *EuropeAid* im Rahmen des internationalen Train4Dev Netzwerkes entwickelt, ein weiterer gemeinsamer Kurs zu *public finance management* ist in Entwicklung.
- **Thematische Kurse:** Die vorhandenen Kurse zu Gender, Handelsförderung, Umwelt, NROs werden weiterhin in Brüssel und in den Delegationen abgehalten, Kurse zu neuen Themen werden entwickelt: Menschenrechte und *Good Governance*, Wahlbeobach-

tung, Privatsektorentwicklung und Mikrofinanzierung. Im Rahmen von Train4Dev wurde ein Trainingsmodul zu Armutsminderungsstrategien entwickelt, weitere Module zu *peace building* und Konfliktprävention werden entwickelt und bereits erfolgreich getestet. Module zu Bildung, *pro-poor growth* und Wahlhilfe sollen noch entwickelt werden.

- **Sonstige Kurse:** Einführungskurs zu *EuropeAid*, „*Development Communications*“ (Präsentationskurs für die Öffentlichkeit), Kurs zu Karriereplanung und -entwicklung im Rahmen der EZ-Organisationseinheiten der Kommission und darüber hinaus ggfs. der gesamten „RELEX Familie“, Management-Trainingskurse (obligatorisch für Referatsleiter), Sprachkurse. Mitarbeiter von *EuropeAid* können darüber hinaus Kursangebote anderer Generaldirektionen der Kommission, aber auch von Universitäten und spezialisierten Trainingsinstituten wahrnehmen.
- **Trainingskurse in den Delegationen**, z. T. für mehrere Delegationen in einer Region (bekanntgegeben über das *EuropeAid Training Bulletin for Delegation staff* auf der internen Webseite).
- **Distance learning** (E-Learning): aus Kostengründen und im Hinblick auf die Rotation des Trainingspersonals, das während des Einsatzes in einer Delegation nicht mehr ohne weiteres zur Verfügung steht. Zu diesem Zweck soll eine Internet-Plattform eingerichtet werden, von der die Kurse bzw. Module auch von den Delegationen abgerufen werden können. Eine Internet-Plattform mit Informationsangeboten zu allen entwicklungspolitischen Themen könnte zugleich als Instrument des Wissensmanagements genutzt werden.
- **“Training for Trainers”-Kurse** sollen der rückläufigen Zahl der hauseigenen Trainer entgegenwirken.

Die Kurse zu den Regularien und Verfahren der EZ der Kommission werden mit wenigen Ausnahmen von Kommissionsmitarbeitern angeboten, bei den thematischen Kursen kommen neben *EuropeAid*-Personal auch externe Trainer zum Einsatz (Consultants, Think Tanks).

Wichtig: Generelles Management-Training wird nicht von *EuropeAid*, sondern von der Generaldirektion Administration der Kommission angeboten, daher kann sich *EuropeAid* auf entwicklungspolitische Fortbildung i. e. S. konzentrieren (das wäre bei Vergleichen der Angebote und der relativen Gewichtung der verschiedenen Komponenten zu berücksichtigen). Die DG Administration bietet sogar didaktische Fortbildung für Trainer an (*training for trainers*). Alle DGs der Kommission haben ihre *Coordinateurs Formation*, die untereinander den gesamten Fortbildungsbedarf für die Kommission abstimmen.

Das von der Paris-Deklaration geforderte *joint learning* von Gebern und Partnern lässt sich für *EuropeAid* nicht ohne weiteres umsetzen, weil die Finanzierung von Trainings der Partner aus dem generellen Hilfe-Budget erfolgt, während Training des eigenen Personals aus dem Organisationsbudget von *EuropeAid* finanziert wird, und es scheint unüberwindliche Hindernisse für die Finanzierung derselben Trainingsmaßnahme aus verschiedenen Budgets zu geben. *EuropeAid* hat daher auch keine Möglichkeit, zu einem gemeinsamen Haushalt von Train4Dev beizutragen.

Liste der geführten Interviews

Ort	Datum	Organisation	Gesprächspartner	Interviewer
Bonn	22.10.07	BMZ	Adolf Kloke-Lesch, Abteilungsleiter	Liebig
Bonn	23.10.07	BMZ	Dorothee Fiedler, Unterabteilungsleiterin	Liebig
Frankfurt	23.10.07	KfW	Bruno Wenn, Bereichsleiter Afrika	Liebig
Frankfurt	23.10.07	KfW	Susanne Schäfer, Personalentwicklung	Liebig
Frankfurt	23.10.07	KfW	Frau Sieburger, Unternehmensorganisation	Liebig
Bonn	26.10.07	BMZ	Herr Schuldes, Stv. Leiter Personalreferat	Liebig
Bonn	26.10.07	BMZ	Ralf Mostert / Heike Rohleder, Fortbildung im Personalreferat	Liebig
Berlin	29.10.07	FES	Christiane Kesper, Leiterin IEZ	Liebig
Eschborn	2.11.07	GTZ	Willi Monigatti / Ingolf Schäfer, Personalentwicklung, Kompetenzentwicklung	Liebig
Bonn	5.11.07	DED	Dr. Otti Stein, Beauftragte für Vorbereitung, Inlandsarbeit und Qualitätsmanagement	Liebig
Den Haag	14.11.07	Ministry of Foreign Affairs	Dr. Rob Visser, Chief Scientist, Cultural Cooperation, Education and Research Department	Wiemann
Den Haag	14.11.07	Ministry of Foreign Affairs	Dr. Saskia van Hasselt-Janssen, Senior Advisor Human resources Organisation & Development	Wiemann
Kopenhagen	27.11.07	Danida's Centre for Competence Development (DCCD)	Michael Engvold, Director Jens Lorentzen, Chief Advisor	Krewer, Wiemann
Oslo	28.11.07	Norwegian Foreign Service Institute	Inger Tveit, Adviser	Krewer, Wiemann
Stockholm	29.11.07	Swedish International Development Cooperation Agency (Sida)	Peter Swartling, Head of Learning and Competence Development Division Låtta Broden	Krewer, Wiemann
Brüssel	30.11.07	EuropeAid	Gérard van Bilzen, Head of Training and Knowledge Mngement unit Martine Leveque, Human Resources division	Krewer, Wiemann
Eschborn	5.12.07	GTZ	Cornelia Richter / Herr Hoffmann, Bereichsleitung Planung & Entwicklung	Liebig
Eschborn	6.12.07	GTZ	Andreas Proksch / Peter Pfaumann, Bereichsleitung Afrika	Liebig

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Nomos Verlagsgesellschaft

Messner, Dirk / Imme Scholz (Hrsg.): *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig, / Walter Huppert (Hrsg.): *Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen*, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: *Armutorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung*, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

Liebig, Klaus: *Internationale Regulierung geistiger Eigentumsrechte und Wissenserwerb in Entwicklungsländern: Eine ökonomische Analyse*, 233 S., Nomos, Baden-Baden 2007, ISBN 978-3-8329-2379-2 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 1)

Schlumberger, Oliver: *Autoritarismus in der arabischen Welt: Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung*, 225 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-3114-8 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 2)

Qualmann, Regine: *South Africa's Reintegration into World and Regional Markets: Trade Liberalization and Emerging Patterns of Specialization in the Post-Apartheid Era*, 206 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-2995-4 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 3)

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe bei Routledge

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: *Poverty Orientated Agricultural and Rural Development*, 342 S., Routledge, London 2007, ISBN 978-0-415-36853-7 (Studies in Development and Society 12)

[zu beziehen über den Buchhandel]

Springer-Verlag

Scheumann, Waltina / Susanne Neubert / Martin Kipping (Hrsg.): *Water Politics and Development Cooperation: Local Power Plays and Global Governance*, 416 S., Berlin 2008, ISBN 978-3-540-76706-0

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe des DIE wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt.

Studies

- 40 *Lundsgaarde, Erik*: Building Long-Term Scenarios for Development: The Methodological State of the Art with an Application to Foreign Direct Investment in Africa, 107 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-376-9
- 39 *Kosow, Hannah / Robert Gafßner*: Methods of Future and Scenario Analysis: Overview, Assessment, and Selection Criteria, 120 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-375-2
- 38 *Klingebiel, Stephan et al.*: Donor Contribution to the Strengthening of the African Peace and Security Architecture, 124 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-373-8
- 37 *Brüntrup, Michael et al.*: Monitoring Economic Partnership Agreements, 260 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-372-2
- 36 *Brüntrup, Michael et al.*: Politique commerciale et développement agricole au Sénégal : Les enjeux de la politique d'importation pour certains secteurs agricoles face aux accords sur le commerce international, 157 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-369-2
- 35 *Vatterodt, Martina*: The Implementation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness by the United Nations: progress to date and need for further reforms, 90 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-370-7 (German edition: Studies 31 – ISBN 978-3-88985-359-2)
- 34 *Liebig, Klaus et al.*: Municipal Borrowing for Infrastructure Service Delivery in South Africa – A Critical Review, 120 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-368-4

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel.]

Discussion Paper

- 21/2008 *Liebig, Klaus / Gerhard Ressel / Ulrike Rondorf*: Dutch Disease: Ökonomische Prozesse und Implikationen für die Entwicklungszusammenarbeit, 28 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-411-7
- 20/2008 *Wiemann, Jürgen*: Neuausrichtung der Entwicklungspolitik der Bundesländer vor dem Hintergrund der veränderten internationalen Rahmenbedingungen, 55 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-408-7
- 19/2008 *Kästner, Antje*: From Chaos to Pragmatism? The Domestic Dimension of Russian Foreign Policy 1991–2008, 61 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-409-4
- 18/2008 *Pomerleano, Michael*: Developing Regional Financial Markets – The Case of East Asia, 24 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-406-3
- 17/2008 *Stamm, Andreas*: Development Studies – Development Research: Germany's Position in International Perspective, 50 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-410-0

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel.]

A complete list of publications available from DIE can be found at:

<http://www.die-gdi.de>