

DER ENTWICKLUNGSDIENST – EIN ÜBERHOLTES INSTRUMENT DER PERSONELLEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT?

Zusammenfassung

Seit mehr als 50 Jahren werden Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer (EHs) von staatlichen und nichtstaatlichen deutschen Trägerinstitutionen in den globalen Süden entsandt. Aus einigen armen Ländern sind seither Mitteleinkommensländer geworden, die globale Agenden mitgestalten. Auch die Entwicklungshilfe hat sich stark verändert. Heute ersetzt der Anspruch von Kooperation auf Augenhöhe das alte Geber-Nehmer-Prinzip. Vor diesem Hintergrund haben die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) vielfach neue Kooperationsformen und Instrumente entwickelt.

Hat das vermeintlich alte Modell EH also ausgedient? Eine umfassende DEval-Evaluierung zur Wirksamkeit des Instruments in Partnerländern kommt zum gegenteiligen Schluss: Insbesondere in armen Ländern und in ärmeren Regionen von Schwellenländern sind EHs auch heute noch wirksam und zeitgemäß. Wesentliche Bedingungen für die anhaltende Wirksamkeit dieses Instruments der personellen Zusammenarbeit sind dabei:

- Die EH-Tätigkeit folgt einem Beratungsverständnis, das mithilfe von Fach- und Methodenkompetenz einen Wandel auf Augenhöhe mit lokalen Partnern zu gestalten hilft.
- Die erfolgreiche Kombination aus fachlicher Professionalität, solidarischem Engagement und langfristiger Tätigkeit bei lokalen Partnerorganisationen wird weitergeführt.

Ungeachtet dieses positiven Befundes bestehen drei zentrale Herausforderungen für das Instrument EH:

1. Eine Überbetonung des Elements der Freiwilligkeit, wie bei dem jüngst von den Trägern des Entwicklungsdienstes verabschiedeten Leitbild, hätte zweifellos negative Auswirkungen auf die Wirksamkeit. Hier wird der Charakter der Freiwilligkeit und des Engagements hervorgehoben, die ebenso wichtige spezifische Professionalität als Triebkraft für Wirksamkeit aber nicht genügend gewürdigt.

2. Die Passgenauigkeit für lokale Partnerbedarfe kann deutlich verbessert werden, und zwar durch bessere Projektplatzprüfungen vor der Auswahl und Entsendung von EHs sowie mithilfe von detaillierten Absprachen mit allen relevanten Partnern.
3. Für die staatliche EZ besteht die Herausforderung, die basisorientierte Wirkweise von EHs mit der Ein- und Unterordnung des EH-Einsatzes in zentrale Programmlogiken zu versöhnen. In der derzeitigen Form können in der staatlichen EZ integrierte EHs ihr eigentlich größeres Potenzial für Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit nicht voll ausschöpfen. „Nah dran“ ist die deutsche staatliche EZ eher an Regierungen als an der Basis.

Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer im Lichte neuer globaler EZ-Trends

Spätestens mit der *Aid-Effectiveness*-Agenda (Paris, Accra und Busan) wird in der internationalen Entwicklungspolitik die Ownership von Partnerländern hervorgehoben. Auch in den *Sustainable Development Goals* (SDG) wird der zentrale Stellenwert von Partnerakteuren auf allen Ebenen betont. Gleichzeitig hat die seit einigen Jahrzehnten zu beobachtende Auseinanderentwicklung von Entwicklungsländern dazu geführt, dass eine ganze Reihe ehemaliger *Less Developed Countries* (LDC) heute zu Ländern mit mittlerem Einkommen oder gar Schwellenländern gerechnet werden können. In Folge dieser ökonomischen Modernisierungsprozesse wird häufig die Annahme vertreten, Qualifikationen und Potenziale im globalen Süden seien derart angewachsen, dass ein personeller Nord-Süd-Transfer zunehmend verzichtbar geworden sei.

Sind EHs vor diesem Hintergrund also ein paternalistisches Auslaufmodell im Sinne eines einseitigen Transfers personeller Ressourcen vom Norden in den Süden? Die Ergebnisse einer aktuellen DEval-Evaluierung zeigen, dass die Vermittlung von EHs nach wie vor relevant und effektiv ist. Verständlich wird

dieser Befund vor allem, wenn die spezifische, partnernahe Weiterentwicklung des Instruments in Rechnung gestellt wird: Der „moderne“ EH hat mit dem traditionellen Ursprung des Instruments zwar noch den Kern des solidarischen Engagements gemein; in den letzten Jahrzehnten neu hinzugekommen ist jedoch eine spezifische Professionalisierung.

Historische Entwicklung und Abgrenzung als Instrument personeller Zusammenarbeit

Seit mehr als 50 Jahren werden Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer (EHs) von staatlichen und nicht-staatlichen deutschen Trägerinstitutionen in den globalen Süden entsandt. Der Entwicklungsdienst kann nach wie vor als eine spezielle Form des gesellschaftlichen Engagements angesehen werden, weil der Antrieb, sich für Belange lokaler Partner einzusetzen und dabei auf ein reguläres Gehalt zugunsten eines Unterhaltsgeldes zu verzichten, nach wie vor konstitutiv ist. Gerade im Vergleich zu Fachkräften mit Erwerbsabsicht kommt die Besonderheit von EHs damit zur Geltung. Der besondere Stellenwert von EHs im Konzert der Personalentsendung deutscher Entwicklungszusammenarbeit (EZ) kommt auch durch die Anzahl der vermittelten EHs zum Ausdruck: Seit Einführung des Instruments wurden mehr als 28.000 EHs vermittelt, zwischen 2005 und 2013 waren es, trotz leichter Rückgänge, durchschnittlich 1240 eingesetzte EHs pro Jahr – das entspricht einem knappen Viertel aller vermittelten Fachkräfte, die im Rahmen der staatlichen und nichtstaatlichen deutschen EZ entsandt wurden.

Partnerschaftlichkeit und spezifische Professionalisierung von EH

Die Vermittlung von EHs hat sich von ihrer ursprünglich vor allem auf freiwilligem Engagement fußenden Ausrichtung gelöst und zu einem professionellen Dienst weiterentwickelt. Die Erhöhung der Professionalitätsansprüche hat vornehmlich auf Grundlage eines veränderten Bedarfs in Partnerländern stattgefunden, der eine verbesserte fachliche und soziale Qualifikation von EHs erforderlich machte. Zudem klagen Partnerorganisationen von EHs Partnerschaftlichkeit in stärkerem Maße ein, als dies früher der Fall war.

Die gestiegenen Anforderungen vonseiten der Partnerorganisationen finden ihren Ausdruck in einem geschärften Beraterprofil der

EHs. Professionalisierung in diesem Sinne besteht in der Fähigkeit, EZ-spezifisches Fachwissen und methodisches Wissen in die gemeinsame Arbeit mit Partnern vor Ort auf Augenhöhe einzubringen – etwa in kommunalen Verbänden, Distriktkrankenhäusern oder in zivilgesellschaftlichen Organisationen. Kernelemente, die den kommunikativen Prozess der dafür notwendigen Adaptation von Wissen in neuen lokalen Kontexten befördern und damit Kennzeichen der spezifischen Professionalität von EHs darstellen, sind:

- fachlich-methodisches Wissen mit EZ-Bezug
- solidarisches Engagement
- unabhängige Außenperspektive
- Partnerschaftlichkeit
- Reflexion und interkulturelle Kompetenz

Die Arbeit von EHs erfährt so eine besondere Wertschätzung vonseiten der Partnerorganisationen, die die Verbindung von fachlich-methodischer Kompetenz und solidarischem Engagement zu schätzen und zu nutzen wissen.

Langfristige Einsätze, die auf Fachlichkeit und solidarischem Engagement im Sinne einer anwaltschaftlichen Tätigkeit für lokale Partner beruhen, sind Ausdruck gelebter Partnerschaftlichkeit und entsprechen in ihrer Weiterentwicklung den Prinzipien moderner EZ. Die Sichtweise, EHs stellten eine antiquierte, paternalistische Herangehensweise an EZ dar, wird daher dem Einsatz des Instruments nicht gerecht. Gerade die Einnahme von lokalen Partnerperspektiven und die Identifikation mit deren Interessen beleben eine Form der Kooperation, die einer eindimensionalen Wissensvermittlung von Nord nach Süd entgegensteht. Weitergehende Vorschläge, den Entwicklungsdienst zu einem globalen Lerndienst umzugestalten, sind aus Wirksamkeitsperspektive fragwürdig und basieren auf einer Sicht der EZ-Welt, die die anzustrebende Gleichrangigkeit von Nord und Süd als bereits gegeben betrachtet.

Der Einsatz von EHs wurde kontinuierlich entlang der Partnerbedarfe modernisiert, ohne dass hierfür ein verbindlicher konzeptioneller Rahmen für das Instrument insgesamt oder gar eine unter den Trägern des Entwicklungsdienstes abgestimmte Steuerung für die Wirksamkeit im globalen Süden erkennbar gewesen wäre. Das Instrument hat sich damit heute von seiner Orientierung auf Freiwilligkeit und dem ursprünglich als Einbahnstraße begriffenen Transfer fachlicher Kenntnisse gelöst.

Allerdings bestehen nunmehr zwei gewichtige Herausforderungen:

1. Auf konzeptioneller Ebene trägt das jüngst verabschiedete Leitbild der skizzierten Weiterentwicklung nur teilweise Rechnung

Hier werden Freiwilligkeit und Engagement betont, die spezifische Professionalität als Triebkraft für Wirksamkeit aber nicht genügend gewürdigt. Gerade in der Verbindung von Professionalität und langfristigem Engagement für lokale Partner kommt jedoch die besondere Wirksamkeit von EHs zum Ausdruck. Eine Überbetonung des Elements der Freiwilligkeit hätte notgedrungen negative Auswirkungen auf deren Wirksamkeit.

2. Auf operativer Ebene erfolgen detaillierte Projektplatzprüfungen entweder gar nicht oder nur in unzureichendem Maße. Darunter leidet die Passgenauigkeit beim Einsatz von EHs und in der Folge nicht selten deren Wirksamkeit. Und auch in der konkreten Begleitung von EHs sowie der Dreieckskommunikation zwischen Entwicklungsdienst, EH und lokaler Partnerorganisation besteht Verbesserungsbedarf.

Insgesamt erweisen sich folgende im untenstehenden Kasten dargestellte Faktoren als zentrale Bedingungen für die Wirksamkeit von EHs bei lokalen Partnerorganisationen.

Spannungsfeld zwischen Bottom-Up-Ansatz von EHs und Top-Down-Ansatz bilateraler Programme deutscher EZ

Die Nähe von EHs zu lokalen Partnern steht nicht selten in einem Spannungsverhältnis zu Programmen bilateraler staatlicher EZ, die vor allem nationale staatliche Durchführungsorganisationen als Partner sehen. In vielen Handlungsfeldern unterscheiden sich jedoch die Interessen und Bedarfe der nationalen Partner

von denjenigen lokaler Organisationen, bei denen EHs hauptsächlich eingesetzt sind. Dies birgt ein prinzipielles Problem der EZ: Bei allen Vorteilen eines gelebten Mehrebenensystems besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Bestreben, „nah dran“ zu sein an nationalen Regierungen, und dem gleichzeitigen Anliegen, „nah dran“ zu sein an Basisorganisationen, die oft andere Präferenzen haben. So bringen EHs bei wohlverstandener Auffassung ihrer Arbeitsweise regelmäßig unbequeme Sichtweisen „von unten“ in Programme der bilateralen staatlichen EZ ein. Letztere wiederum suchen häufig Inhalte durchzusetzen, die an den Bedarfen lokaler Partnerorganisationen vorbeigehen.

Die Vorkehrungen und die Umgangsweise der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) mit diesem Spannungsverhältnis sind bisher oftmals unzureichend. Eine Inwertsetzung des Instruments EH scheitert häufig daran, dass einseitig Programminhalte implementiert werden (Top-down) und innerhalb der GIZ keine Anreize für die Berücksichtigung von über EHs in das Programm vermittelten Standpunkten bestehen. Geeignete Maßnahmen, wie eine verbesserte Konzeption, Steuerung und Implementation, die den besonderen Merkmalen von EHs gerecht werden, sind jüngst von der GIZ in Angriff genommen worden. Der bewusste Umgang mit dem skizzierten Spannungsverhältnis bleibt jedoch eine zentrale Herausforderung.

Unter den genannten Voraussetzungen können in die staatliche EZ integrierte EHs ihr eigentlich größeres Potenzial für Breitenwirksamkeit und Nachhaltigkeit nicht ausschöpfen.

	Bedingungelemente	Zusätzliche förderliche Faktoren
Rahmenbedingungen Partnerorganisation	<ul style="list-style-type: none"> – Leitung der Partnerorganisation verfügt über Veränderungsbereitschaft – Flexibilität der Partnerorganisation – Ziele des EH-Platzes entsprechen dem Bedarf der Partnerorganisation 	<ul style="list-style-type: none"> – Längerfristige Partnerschaft zwischen Träger des Entwicklungsdienstes und Partnerorganisation – Vorhandensein von einem oder mehreren Counterparts – Verständnis der Rolle und Aufgaben von EHs
Rahmenbedingungen Träger des Entwicklungsdienstes	<ul style="list-style-type: none"> – Beteiligung der Partnerorganisation an der Projektplatzprüfung – Flexibilität des Trägers des Entwicklungsdienstes 	<ul style="list-style-type: none"> – Kontinuierliche Begleitung des EH-Einsatzes und Kommunikation zwischen Träger des Entwicklungsdienstes und Partnerorganisation
EH-Profil und Aktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> – Fachliche Expertise und Professionalität – Beratungsverständnis und arbeitsrelevante Vorerfahrungen von dessen Anwendung (dies umfasst soziale und kommunikative Kompetenzen, Lern- und Reflexionsfähigkeit und normative Grundhaltung) 	<ul style="list-style-type: none"> – Verbindung von beratender und operativer Tätigkeit
Mechanismen/ Triebkräfte für Wirksamkeit	<ul style="list-style-type: none"> – Entstehung von Gemeinsamen Erfahrungswissen – Ownership – Vertrauen 	<ul style="list-style-type: none"> – Unabhängige Außenperspektive – Empowerment

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

EHS können weiterhin als ein wirksames und zeitgemäßes Instrument der Personalvermittlung angesehen werden. Sie bringen EZ-spezifisches Fachwissen und methodische Kompetenz in die Arbeit mit lokalen Partnerorganisationen auf Augenhöhe ein und entsprechen damit dem modernen EZ-Prinzip der Ownership. Insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern ist diese spezifische Wirkweise von EHS weiterhin gefragt, weil Partnerorganisationen hier, ebenso wie in benachteiligten Regionen und Milieus von Mitteleinkommensländern und Schwellenländern, nach wie vor auf Kapazitätsentwicklung durch den Einsatz von externen Fachkräften angewiesen sind.

Der weitere Einsatz des Instruments „EH“ wird ausdrücklich unterstützt. Um allerdings die Potenziale voll auszuschöpfen, wird Folgendes empfohlen:

- Die zunehmenden Anforderungen der Partnerorganisationen an die Qualifikationen von EHS sollten im EH-Leitbild

deutlicher zum Ausdruck kommen. Das darin dargestellte EH-Profil sollte dementsprechend aktualisiert werden.

- Aufgrund von Defiziten in der Prüfung von Projektplätzen und in den sich daraus ergebenden Partnervereinbarungen entsprechen die eingesetzten EHS insgesamt nur eingeschränkt dem konkreten Bedarf der Partnerorganisationen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sollte daher eine gemeinsame Vereinbarung mit den Trägern des Entwicklungsdienstes zur verbesserten Projektplatzprüfung anstreben.
- Angesichts des festgestellten Spannungsverhältnisses zwischen der Programmlogik staatlicher EZ und den Bedarfen von Partnerorganisationen der EHS wird empfohlen, bei der Konzeption und Steuerung von Programmen diese Bedarfe besser zu berücksichtigen. Dies sollte seinen Niederschlag finden in klareren Zielvereinbarungen zwischen Programmmanagement, Durchführungspartner und Partnerorganisationen der EHS. Aufgaben und Rolle der EHS sollten dabei einvernehmlich geklärt werden.

Weiterführende Literatur:

Devereux, P. (2008), International volunteering for development and sustainability: outdated paternalism or a radical response to globalization?, *Development in Practice*, Vol. 18, Nr. 3, 357-370.

Lough, B. (2015), Balancing Donor Priorities and the Civil Society Function – A Challenge for Modern IVCOs, International Forum for Volunteering in Development. Discussion Paper.

Roxin, H., T. Schwedersky, T. Polak, K. Vorwerk und F. Gaisbauer (2015), *Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer – Ein Personalinstrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Autoren



Helge Roxin
Senior Evaluator, DEval



Dr. Thomas Schwedersky
Senior Evaluator, DEval



Dr. Jan Tobias Polak
Evaluator, DEval

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.