

# IMPULSE aus der internationalen Zusammenarbeit

## Smart Implementation

### Der prozess- und partnerorientierte Ansatz der GIZ

In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ist die Frage, wie die Effektivität der Unterstützung verbessert werden kann, ein Dauerbrenner. Vermehrt richten Entwicklungsorganisationen ihr Interesse dabei auf die Implementierung der Programme. Das „wie“ der Durchführung – so die Ausgangsthese – habe Auswirkungen, welche Wirkungen wann erzielt würden und wie nachhaltig sie seien. Der Drang, Implementierung besser zu verstehen, brachte eine solche Dynamik hervor, dass sich neue Initiativen zu dem Thema gründeten: Beispielsweise fördert die *Global Delivery Initiative (GDI)* den Erfahrungsaustausch zwischen den Organisationen zu dem Thema und die von der Harvard-Universität und dem *Overseas Development Institute (ODI)* initiierte *Doing Development Differently (DDD) Initiative* hat mit der Unterstützung des *PDIA-Ansatzes (problem-driven, iterative adaptation)* viel beachtete Impulse gesetzt. Der PDIA-Ansatz argumentiert, dass eine Implementierung, die sich auf lokale Probleme fokussiert und sich flexibel an lokale Entwicklungen anpasst, wirksamer ist, als jene, die sich vornehmlich nach externen Vorgaben ausrichtet. Die Weltbank unterstützt im Rahmen der GDI den Erfahrungsaustausch über Implementierung in der internationalen Zusammenarbeit mit dem Aufbau einer Bibliothek, in der Implementierungserfahrungen mit

innovativen und experimentellen Ansätzen zusammengetragen werden. Die GIZ trägt mit *10 Fallstudien* zu dem Aufbau dieser Bibliothek bei.

Implementierung ist das Kerngeschäft der GIZ. Dies ist ein Unterschied zu vielen anderen Entwicklungsorganisationen, die nicht direkt in der Implementierung von Maßnahmen involviert sind. Viele der PDIA-Prinzipien sind bei der GIZ oftmals schon gelebte Praxis und sie hat hier sehr viel Erfahrungswissen anzubieten. Dieses Wissen explizit zu machen und einen Beitrag zu der internationalen Debatte um Implementierung zu leisten, war das Anliegen einer zweijährigen Initiative im Fach- und Methodenbereich der GIZ, in Kooperation mit der Stabsstelle Unternehmensentwicklung. Hierzu zeichneten neun Governanceprogramme den Implementierungsprozess ihrer Vorhaben nach und beschäftigten sich ausführlich mit der Frage, wie lokale Akteure ihre komplexen Veränderungsprozesse steuern und welche Rolle Beratungsvorhaben dabei spielen. Die Programmleiter\*innen erläutern dabei, wie Lösungsoptionen mit den lokalen Akteuren gesucht und ausprobiert werden. Sie beschreiben, wie sie Akteure, Strategien, Prozesse und Konzepte oftmals handverlesen wählen, um passgenaue Lösungen für die lokalen Herausforderungen erarbeiten und ausprobieren zu können. Diese Passgenauigkeit macht für viele Programmleiter\*innen die Qualität der Leistung aus und erhöht für sie die Nachhaltigkeit des Beitrages.

## Implementierung besser verstehen. Was bedeutet Smart Implementation in der GIZ? Erkenntnisse aus einem Lernprojekt

Im Nachzeichnen aller wichtigen Entscheidungen werden die Stolpersteine, Unwägbarkeiten und Brüche deutlich, auf die das Vorhaben während der Umsetzung reagieren muss. Die Programme reagieren auf diese Herausforderungen oder Veränderungen durch Adaption ihrer Strategien, Aktivitäten und Kooperationspartner. Es kommt zu Abweichungen von der Planung. Diese Anpassungen erfolgen ständig und über die gesamte Implementierung hinweg. Sie sind der Normalfall und keine Ausnahme, und dennoch bleiben sie unvorhersehbar und nicht planbar. Die Fallstudien beschreiben, dass es sehr ressourcenintensiv und zeitraubend sein kann, auf diese Unwägbarkeiten zu reagieren. Gleichzeitig sind sie aber eine Voraussetzung, um den Veränderungsprozess der Partner begleiten und vorantreiben zu können. Das Vorhaben in Indonesien beriet zwei Ministerien zu Finanzierungsmechanismen für Klimaschutzmaßnahmen, es musste aber erst das hoch politisierte Thema der Treibstoffsubventionen lösen helfen, um Entscheidungsträger in die Lage zu versetzen, das eigentliche Thema bearbeiten zu können. Das Nachzeichnen der Implementierung verdeutlicht aber auch, wie Vorhaben Dynamiken und Chancen nutzen, um Veränderungsprozesse voranzutreiben: Das Vorhaben in Tunesien reagierte auf die Dynamiken, die sich durch neue politische Prämissen nach dem Arabischen Frühling ergaben. Die neuen politischen Entscheidungsträger zeigten Interesse, sich mit den Optionen einer Dezentralisierungsreform auseinanderzusetzen – eine Reformidee, für die das GIZ-Vorhaben bei der vorherigen Regierung mehrfach geworben hatte und bei der es die neue politische Führung schnell beratend unterstützen konnte.

Die Auswertung der Fallstudien brachte zwei wesentliche Ergebnisse hervor, die in einer Publikation veröffentlicht wurden<sup>1</sup>: Zum einen konnten 15 Implementierungsprinzipien identifiziert werden, die Orientierung bei der Steuerung von Vorhaben bieten. Diese Prinzipien ermöglichen es der GIZ, ihre Wirkkanäle während der Implementierung explizit und überprüfbar zu machen. Damit kann dem Anliegen vieler Auftraggeber, Anpassungen zu

begründen, sie zu dokumentieren und allgemein mehr Aufmerksamkeit auf Rechenschaftslegung zu geben, besser nachgekommen werden. Zum anderen illustriert das Erfahrungswissen der Programmleiter\*innen das Verständnis gesellschaftlicher Veränderungen, so wie sie es im Managementmodell der GIZ *CapacityWORKS* erläutert ist: Komplexe Veränderungen sind nicht linear und nur bedingt steuerbar, was die Vereinbarung von Zwischenzielen sowie agile und iterative Adaption im Management nötig macht. Bestätigt wird auch, dass die Förderung von Kooperation zwischen mehreren Personen und Organisationen ein effektives Mittel zur Gestaltung gesellschaftlicher Veränderungsprozesse ist. *CapacityWORKS* führt anhand von 5 Erfolgsfaktoren aus, wie Kooperationsmanagement ein Leitprinzip bei der Durchführung von Vorhaben sein kann.

Mit *CapacityWORKS* leuchtet die GIZ den Implementierungsprozess konzeptionell aus und bietet Implementierern einen Lösungsansatz an, wie man ein systemisches und partnerschaftliches Verständnis von komplexer gesellschaftlicher Veränderung bei der Steuerung von Vorhaben umsetzen kann. Sie geht damit einen Schritt weiter, als viele andere Entwicklungsorganisationen und leistet einen relevanten Beitrag, zu der Frage, wie die Implementierung die Erreichung nachhaltiger Wirkungen in der Entwicklungszusammenarbeit beeinflusst.

## 15 Implementierungsprinzipien für eine Smart Implementation Strategie

Die 15 Implementierungsprinzipien bilden das Grundgerüst einer *Smart Implementation* Strategie für Vorhaben. Sie sind eine Ergänzung zu *CapacityWORKS*, ein weiterer Zugang, um Programmmitarbeiter\*innen Hilfestellung bei der Steuerung von Vorhaben zu geben. Sie lassen sich in Gruppen sortieren: Jene, die Implementierung managen helfen, jene, die Implementierung mit Fokus auf Kooperation moderieren helfen, und jene, die Rahmenbedingungen für effektive Implementierung adressieren. Die Anwendung der 15 *Smart Implementation* Prinzipien beeinflusst wie die Implementierung von statten geht, aber auch die Art und Qualität der Resultate, die das Vorhaben erzielt. Einige Prinzipien führen wir im Folgenden aus.

---

<sup>1</sup> Renate Kirsch, Elke Siehl, Albrecht Stockmayer (2017): Transformation, Politics and Implementation. Smart Implementation in Governance Programs. Nomos Verlag. Open Source access

## **Smart Implementation betont, dass die gemeinsame Verantwortung der GIZ-Programteams und der Partner für die Umsetzung der Vorhaben die Art der Implementierung prägt.**

Gemeinsam mit den Partnern für die Umsetzung der Vorhaben und die Erreichung vereinbarter Ziele verantwortlich zu sein, ist ein zentrales und übergeordnetes Prinzip der Kooperation in GIZ-Vorhaben. Damit akzeptiert die GIZ, dass lokale Bedingungen und lokale Kapazitäten die Implementierung leiten und weniger externe Vorgaben. Die Unterstützung besteht darin, den Prozess der gewünschten Veränderung mitzugestalten und zu moderieren. Die Partner bestimmen die Art, die Richtung und die Geschwindigkeit der Veränderung. Diese Vorstellungen gleicht die GIZ bei der Angebotserstellung mit denen der Auftraggeber ab und muss dabei die Herausforderung meistern, einen von allen Seiten akzeptierten Interessensausgleich zu verhandeln. Der Grad, in dem sich die lokalen Partner mit den Ansätzen, Vorschlägen und Zielen des Vorhabens identifizieren, bestimmt – und begrenzt zuweilen – was, wie und wann gemacht wird. Mit wechselnden Akteurskonstellationen (z.B. nach Wahlen) kann sich diese Ownership jedoch verändern. Oftmals ändern lokale Akteure ihre Prioritäten im Reformprozess auch über Zeit. *Smart Implementation* bedeutet hier ein konstantes Überprüfen und Versichern von Ownership. Es muss fortlaufend sichergestellt werden, dass die Implementierungsstrategie und die gewählten Maßnahmen sich nach den Prioritäten der Partner ausrichten.

## **Smart Implementation heißt, Lösungen zu Herausforderungen gemeinsam mit den lokalen Akteuren zu entwickeln, diese durch Experimentieren an lokale Gegebenheiten anzupassen und inkrementell weiterzuentwickeln**

Lösungen zu Problemen sind zu Beginn der Umsetzung oftmals nicht bekannt, sondern sie müssen mit lokalen Akteuren gemeinsam identifiziert und entwickelt werden. Die neun Programteams beschreiben in den Fallstudien anschaulich, dass ihre Erfahrungen aus anderen Ländern oder internationale *best practice* sie oftmals bei der Suche nach Lösungsoptionen unterstützt hat. Aber jede dieser Ideen musste an die lokalen Gegebenheiten angepasst werden. Dies geschah vielfach durch Experimentieren. Generische Ideen werden solange moduliert, bis sie die richtige

Passgenauigkeit für eine spezifische Problemlösung in dem lokalen Kontext erlangen. Stakeholder-Konsultationen sind das am häufigsten genutzte Instrument, um Lösungsoptionen zu erarbeiten und Kooperationen zu fördern. Sie unterstützen das Kombinieren neuer Akteurskonstellationen, aus welchen neue Ideen generiert werden können.

Ein inkrementelles und iteratives Vorgehen ist ein weiteres Handlungsprinzip einer *Smart Implementation* Strategie – und auch ein wichtiger Bestandteil des von Wissenschaftler\*innen der Harvard-Universität und der Weltbank entwickelten PDIA-Ansatzes. Die kurzen *feedback loops* in einer iterativen Programmsteuerung erlauben schnelle und graduelle Anpassungen während der Umsetzung, und vermeiden Brüche und abrupte Umsteuerungen. Die Fallstudie aus Costa Rica beschreibt, wie das Vorhaben einen Ansatz zum Monitoring von Politiken pilotierte, der keine Akzeptanz bei den beteiligten Ministerien fand und zu Widerständen führte, gemeinsam vereinbarte Ziele umzusetzen. Die Irritationen konnten in Stakeholder-Konsultationen thematisiert werden und führte zur Überarbeitung des ursprünglichen Ansatzes. Gemeinsames Lernen wird hier als ein weiteres Prinzip einer *Smart Implementation* Strategie eingesetzt, denn gemeinsam gemachte Erfahrungen helfen dabei, sich auf die nächsten Schritte in einer Kooperation zu verständigen und so die Implementierung dynamisch zu halten.

## **Smart Implementation begreift den politischen Kontext in dem Vorhaben als gestaltbar**

Wenig verwunderlich, aber interessant zu bemerken, ist, dass die meisten Irritationen, die die Programteams beschreiben politischer Natur waren und die Umsetzung des Reformprozesses am stärksten beeinflussten. Alle Vorhaben beschreiben, wie das Durchsetzen von Interessen oder das Ausüben politischer Einflussnahme durch bestimmte Akteure Stolpersteine oder gar Brüche während der Umsetzung erzeugten, auf die die Vorhaben mit Anpassungen ihrer Strategien und Maßnahmen reagieren mussten. *Smart Implementation* bedeutet, den politischen Kontext nicht als externe oder gegebene Rahmenbedingung zu verstehen, sondern ihn als ein Teil der Handlungsoptionen zu begreifen, mit denen man arbeiten kann. Für Programteams bedeutet das zweierlei: Zum einen, dass die Spielregeln des politischen Agierens nicht nur bekannt sein müssen, sondern dass Partner und Mitarbeiter der Vorhaben sie so gut beherrschen müssen, dass sie darin agieren können. Die nationalen Programmmitarbeiter\*innen haben hierbei eine unersetzliche Rolle. Zum anderen bedeutet es

ein kontinuierliches Monitoring des politischen Reformprozesses, um Veränderungen zu erfassen, auf die das Vorhaben reagieren muss.

In der internationalen Debatte gibt es eine sehr lebendige Diskussion um *Thinking and Working Politically*. Sie setzt sich damit auseinander, wie man während der Implementierung von Vorhaben in und mit dem politischen Kontext agiert. In der GIZ ist die Konzeption von Vorhaben im Verständnis des Mehr-Ebenen-Ansatzes eine Antwort, um mit Implementierungsrisiken durch politisches Agieren umzugehen. Eine Programmkonzeption, die Maßnahmen auf individueller, organisatorischer und politischer Ebene vorsieht, erlaubt es, mit Engpässen, Blockaden und Ungleichzeitigkeiten während der Implementierung angemessen umzugehen. Sie ermöglicht Programmtteams, mit den Kooperationspartnern in Kontakt zu bleiben, auch wenn Prozesse auf einer Ebene ins Stocken geraten.

### **Smart Implementation heißt einen gleichzeitigen Fokus auf Resultate und Prozesse halten**

Das Prinzip, gemeinsame Verantwortung für die Umsetzung von Vorhaben zu übernehmen, erklärt u.a. die starke Prozessorientierung in GIZ-Vorhaben. Sie stellt sicher, dass der Kontakt zu den lokalen Problemen, Kapazitäten und Lösungsansätzen trotz aller Irritationen immer wieder hergestellt wird. Spannungen im Management ergeben sich, weil Vorhaben den unterschiedlichen Handlungslogiken der Akteure (Partner, lokale Akteure, Zentrale, Auftraggeber) Rechnung tragen müssen. Diese Spannungen führen zu parallel existierenden Managementstrategien: Programmleiter\*innen integrieren zwei unterschiedliche Handlungslogiken in ihre Implementierungsstrategien, die nicht immer kompatibel sind und zu Zielkonflikten führen können. Auf der einen Seite verfolgt ein Vorhaben das Erreichen vordefinierter Ziele und Indikatoren (Ergebnisorientierung), um Auftraggeber Rechenschaft über Fortschritte ablegen zu können. Auf der anderen Seite werden Strategien, Prozesse und Aktivitäten ständig an die lokalen Veränderungen angepasst (Prozessorientierung), um die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Unterstützung sicherzustellen. Eine Konsequenz dieser Parallelität ist, dass keines der Steuerungsprinzipien in Gänze, sondern nur in hybrider Form umgesetzt wird. Eine weitere Konsequenz ist, dass Vorhaben zwischen dem Erreichen kurz- bis mittelfristigen Ergebnisse in einem Projektzyklus' und langfristiger Veränderungen tarieren und auch hier beide Dimensionen im Auge behalten müssen.

„Prozess“ als handlungsleitendes Prinzip zu akzeptieren, unterscheidet die GIZ von anderen Entwicklungsorganisationen. Der starke Fokus auf Prozesse erlaubt es, der qualitativen Dimension von Entwicklung Beachtung zu schenken. Fortschritt und Veränderung durch das Messen von Zielen zu erfassen ist hilfreich, es sagt aber noch wenig über die Effektivität der Resultate aus. Erst der Prozess, also die Art wie Resultate erreicht werden, gibt Hinweise auf ihre Qualität und Effektivität. *Smart Implementation* bedeutet, sowohl Ergebnis- als auch Prozessorientierung im Blick zu haben und mit beiden Logiken zu steuern.

### **Smart Implementation setzt Flexibilität für Kurskorrekturen, die Möglichkeit, Ziele zu rejustieren, und lokale Entscheidungsfindung voraus**

Gesellschaftliche Veränderungen brauchen per se Zeit. Sie zu begleiten und zu beraten setzt ein langfristiges Engagement voraus. Die GIZ-Berater\*innen bauen ihr Verständnis über die lokalen Bedingungen komplexer Veränderungen über Zeit auf und erwerben das Vertrauen der lokalen Akteure. Sicherheit und Kontinuität in der Kooperation durch langfristige Unterstützungszusagen wird bei *Doing Development Differently* als ein Ansatzpunkt gesehen, mit dem die Effektivität von Vorhaben verbessert werden kann.

Die Umsetzung und Zielerreichung von Vorhaben gemeinsam mit den Partnern zu verantworten heißt, Entscheidungen in lokalen Aushandlungsprozessen mit den Kooperationspartnern zu treffen. Eine Voraussetzung hierfür ist, dass Programmtteams vor Ort weitreichende Entscheidungsbefugnisse in allen Aspekten der Programmdurchführung haben. Dies bezieht Anpassungen in der Konzeption, Steuerung und Wahl der Aktivitäten mit ein. Es liegt in der Verantwortung des Programmtteams, die Balance zwischen lokalen Interessen, nationalen Politiken, den Richtlinien der Auftraggeber und dem Auftrag auszurufen und allen Parteien zu vermitteln.

Eine Implementierung in der Logik des PDIA-Ansatzes braucht Spielraum für Kurskorrekturen und -wechsel und für das Rejustieren von Zielen, damit die beschriebenen kontinuierlichen Anpassungen, mit denen Vorhaben auf lokale Veränderungen reagieren, nicht durch administrative Auflagen erschwert oder verzögert werden. Im Extremfall werden dann ursprünglich geprüfte Maßnahmen implementiert, die nicht mehr in den lokalen Kontext passen. Dieser Spielraum ist insbesondere für eine Durchfüh-

rungsorganisation wie der GIZ essentiell und sollte von ihren Auftraggebern verstanden, mitgetragen und ermöglicht werden. Dies bedeutet aber auch eine Verantwortung seitens der Durchführungsorganisation die Beweggründe für Anpassungen zu erläutern und zu dokumentieren.

Zusammenfassend zeichnet sich *Smart Implementation* in der GIZ durch eine prozess- und partnerorientierte Arbeitsweise aus, in der Fachberatung mit Politik-, Prozess- und Organisationsberatung verknüpft wird. Dies erfordert ein reflexives Management während der Implementierung gemeinsam mit den Partnern, das vorherige Geschehnisse und zukünftige Planung in Beziehung setzt, um den Reformprozessen der Partner eine Richtung zu geben.

Vergleicht man die Implementierungsprinzipien der GIZ mit den Ideen und Vorschlägen aus der internationalen Debatte, so wird deutlich, dass der modus operandi der GIZ diesen Ideen schon sehr nahekommt. Der von der *Doing Development Differently Initiative* vorgeschlagene PDIA-Ansatz ist in der GIZ in vielen Teilen schon gelebte Praxis, zu der wir viel Erfahrungswissen anzubieten haben.

Grenzen und Herausforderungen von PDIA und *Smart Implementation* sind in drei Punkten ersichtlich und sollten weiter diskutiert werden:

- Limitiert eine inkrementelle und iterative Herangehensweise ein *scaling-up* und damit die Breitenwirksamkeit, die erreicht werden kann?
- Beschränkt der Fokus, lokale Probleme mit lokalen Akteuren zu lösen, die Art der Probleme, zu denen ein Beitrag geleistet werden kann? Was bedeutet dieser Fokus für unsere Unterstützungsleistungen zu regionalen und globalen Entwicklungsproblemen? Wie würden sich unsere Implementierungsprinzipien hier verändern?

- Die GIZ arbeitet immer öfter in fragilen Kontexten und Konfliktländern. Mehrere Handlungsprinzipien, insbesondere jene, die die Rahmenbedingungen adressieren, sind auf diese Kontexte schwer anzuwenden. Wie bedeutet *Smart Implementation* in diesen Kontexten?

## Implementierung besser verstehen

Eine Gelegenheit, diese Herausforderungen mit internationalen Entwicklungspartnern besser zu ergründen, bietet die nächste Konferenz der *Global Delivery Initiative (GDI)*, die mit Unterstützung der GIZ im Januar 2019 in Berlin ausgerichtet wird. Hier erhalten Entwicklungsorganisationen erneut die Gelegenheit, ihre neu gewonnenen Erfahrungen mit *Doing Development Differently (DDD)* auszutauschen. Dieses Mal werden die Rahmenbedingungen für effektive Implementierung ins Augenschein genommen. Die Lernerfahrungen anderer Organisationen, ihre internen Prozesse und Verfahren so anzupassen, dass sie eine effektivere und partnerorientierte Implementierung von Entwicklungsprogrammen unterstützen, werden auch die Diskussion in der GIZ bereichern.

**Dr. Elke Siehl**, ist Leiterin der Stabsstelle Unternehmensentwicklung und **Renate Kirsch**, Senior-Fachplanerin in der Abteilung Governance und Konflikt des Fach- und Methodenbereichs der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

**Hinweis:** Dieses Papier gibt die Meinung der Autor\*innen wieder und repräsentiert nicht notwendigerweise die Position der GIZ.

### Impressum

**Herausgeber:**  
Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit  
(GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft  
Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40  
53113 Bonn, Deutschland  
T +49 228 44 60-0  
F +49 228 44 60-17 66  
E [impulse@giz.de](mailto:impulse@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)

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

**Verantwortlich:**  
GIZ, Stabsstelle Unternehmensentwicklung, Eschborn  
Dr. David Nguyen-Thanh

**Autor\*innen:**  
Dr. Elke Siehl, Renate Kirsch

**Design/Layout:**  
SCHUMACHER – Brand + Interaction Design, Darmstadt

Eschborn, Januar 2019