

HANDBUCH

Handbuch Kapazitäts- entwicklung

*Anleitung zur Umsetzung
von strategischen Ansätzen
und Methoden in der OEZA*



Impressum

Medieninhaber:

Austrian Development Agency (ADA),
die Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit
Zelinkagasse 2, 1010 Wien, Österreich
Tel.: +43 (0)1 90399-0
Fax: +43 (0)1 90399-1290
office@ada.gv.at
www.entwicklung.at

Das Handbuch wurde erstellt von:
Austrian Development Agency

Redaktionsteam: Anna Pultar, Waltraud Rabitsch

Wien, August 2011

Bestellung:
Austrian Development Agency
Information und Öffentlichkeitsarbeit
oeza.info@ada.gv.at; www.entwicklung.at



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	2
Zusammenfassung	3
1. Einleitung	4
2. Definitionen und Interpretationen von Kapazitätsentwicklung	5
3. Programmatische Ansätze und Methoden	8
3.1 Kapazitätsentwicklung in der Entwicklungszusammenarbeit	8
3.2 Anwendungsbereiche und -ebenen	9
3.3 Systematisches Vorgehen	10
3.4 Zielgruppenorientierte Ansätze und Prozesse	12
3.5 Instrumente und Methoden zur Kapazitätsentwicklung	13
3.6 Umsetzung von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung	18
3.7 Messung und Dokumentation von Ergebnissen der Kapazitätsentwicklung	19
4. Hemmende Faktoren	21
5. Schlussfolgerungen und Position der OEZA	23
Weiterführende Literatur	26
Nützliche Links	28
Annex 1 Verfahren/Methoden von Kapazitätsanalysen	29
Annex 2 Verfahren/Methoden zu Monitoring und Evaluierung	31
Annex 3 Fragebogen zur Beurteilung von Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen	34

Abkürzungsverzeichnis

AAA	Accra Agenda for Action (Accra Aktionsplan)
ADA	Austrian Development Agency
BMeiA	Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten
BMWFJ	Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend
CIDA	Canadian International Development Agency
CSO	Civil Society Organisation
DAC	Development Assistance Committee der OECD
Danida	Danish International Development Agency
DfID	Department for International Development
EC	European Commission
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
LenCD	Learning Network on Capacity Development
MDG	Millennium Development Goal
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖFSE	Österreichische Forschungsstiftung für internationale Entwicklung
OSCE	Organisation for Security and Cooperation in Europe
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ROACH	Result-Oriented Approach to Capacity Development
SWAp	Sector Wider Approach
UNDP	United Nations Development Programme

Zusammenfassung

Kapazitätsentwicklung gilt als **eine der größten Herausforderungen** im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. **Ausreichende Kapazitäten sind** für eine eigenverantwortliche und partizipative Politik- und Strategieentwicklung, die systematische Planung und resultatorientierte Durchführung von Entwicklungsvorhaben sowie die Bereitstellung effizienter und effektiver Dienstleistungen und somit zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele **unumgänglich**.

Trotz langjähriger Unterstützung von Kapazitätsentwicklung gibt es insgesamt wenig Erfolge hinsichtlich einer nachhaltigen Kapazitätsentwicklung. Das liegt vor allem daran, dass lange Zeit der Transfer von vorwiegend technischem Wissen und Kenntnissen durch externe ExpertInnen sowie die einfache Übertragung von Modellen und Systemen aus dem Norden dominierten. Auch wurden strukturelle Herausforderungen auf Ebene der Organisation bzw. des gesellschaftlichen, politischen und institutionellen Umfelds meist zu wenig einbezogen. Ab den frühen 90er-Jahren begann man die Rolle der technischen Zusammenarbeit zu hinterfragen: Aspekte einer angepassten und bedarfsorientierten Unterstützung sowie der Nachhaltigkeit wurden wichtiger. Schrittweise verschoben sich damit auch die strategischen Ansätze vom Aufbau von Institutionen und Kapazitäten zur **eigenverantwortlich getragenen und nachhaltigen Kapazitätsentwicklung**.

Kapazitätsentwicklung ist als **langfristiger komplexer Veränderungsprozess** zu sehen, der **stark kontextspezifisch** ist. Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung sollten daher immer alle drei Ebenen – Individuum, Organisation und das gesellschaftliche Umfeld – sowie deren Interdependenzen in systematischer Weise in Betracht ziehen. Schließlich bezieht sich Kapazitätsentwicklung nicht nur auf den Gewinn von neuem Wissen und Kenntnissen, sondern vor allem auch auf veränderte Wertvorstellungen und Verhaltensmuster.

Die Maßnahmen sollten sich grundsätzlich an der Frage „Kapazitäten wofür?“ orientieren und auf der **artikulierten Nachfrage der Betroffenen** und **unmittelbaren Anwendbarkeit der Lehrinhalte** basieren. Daher sind nicht nur materielle Ressourcen ausschlaggebend, sondern vor allem strategische Managementfähigkeiten, Kompetenzen und Fähigkeiten, um anstehende Aufgaben zu lösen aber auch um aus Erfahrungen zu lernen und sich auf Veränderungen einzustellen. Insgesamt sollte **weniger das „Lehren“ als vielmehr das „Lernen“** im Vordergrund stehen.

Dieser neue Konsens beinhaltet auch das Bekenntnis, dass **die Verantwortung** für die Entwicklung von Kapazitäten **bei den Partnerländern liegt** und die Geber nur eine begleitende und unterstützende Rolle einnehmen. Ein umfassender Verfolg dieser Prinzipien und Ermöglichung von nachhaltigen und systemischen Veränderungsprozessen braucht allerdings auch künftig verstärkter gemeinsamer Anstrengungen auf allen Ebenen.

Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) will Kapazitätsentwicklung der unterschiedlichen AkteurlInnen und Organisationen auf allen Ebenen sowie die Verbesserung von Institutionen und Politiken gleichermaßen fördern. Auch sollen gemäß den Prinzipien der Pariser Deklaration die Entwicklung und Nutzung **vorhandener Strategien und Programme** zur Kapazitätsentwicklung sowie **eigenständiger Fachkompetenz und Expertise in den Partnerländern** unterstützt werden.

1. Einleitung

Capacity for Development – Capacity is Development!

- Kapazitätsentwicklung ist eine entscheidende Determinante aller Entwicklungsmaßnahmen und damit ein wesentliches Element eines ganzheitlichen Programmansatzes.
- Kapazitätsentwicklung ist ein endogener Veränderungsprozess, der von den AkteurInnen in den Partnerländern (Einzelpersonen, Organisationen sowie der Gesellschaft als Ganzen) ausgehen und verantwortet werden muss.
- Geber und andere externe AkteurInnen nehmen in diesem Prozess nur eine unterstützende Rolle ein.

Was bedeutet das für die OEZA?

Die OEZA hat sich der Verwirklichung dieser grundlegenden Prinzipien verpflichtet und ist bestrebt, ihre Partnerländer in systematischer Weise bei der Weiterentwicklung von Kapazitäten, vor allem auf lokaler Ebene, zu unterstützen.

In diesem Sinne sollen die Anstrengungen zur Kapazitätsentwicklung an den spezifischen Bedarf der unterschiedlichen AkteurInnen angepasst sein, bestehende Fachkompetenzen und Expertise sowie vorhandene nationale und lokale Strategien und Umsetzungspläne zur Kapazitätsentwicklung bzw. deren Entwicklung unterstützen.

Was bezweckt dieses Handbuch?

Das vorliegende Handbuch zur Kapazitätsentwicklung dient als Orientierungsrahmen für die strategische und operative Arbeit der OEZA im Bereich der Kapazitätsentwicklung. Es richtet sich an alle MitarbeiterInnen der OEZA in Österreich ebenso wie in den Koordinationsbüros, an Nichtregierungs- und Durchführungsorganisationen sowie an die Beteiligten in den Partnerländern, an andere Geber und die entwicklungspolitisch interessierte Öffentlichkeit.

Die Vorgaben dieses Handbuches sind überdies Grundlage für alle übrigen Leitlinien der OEZA, sämtliche Länder- und Regionalstrategien sowie für alle thematisch-strategischen OEZA-Dokumente. Darin werden jeweils die sektor- bzw. themenspezifischen Interpretationen und Optionen zur Anwendung dieser Grundsätze im Rahmen der Operationalisierung formuliert.

Die OEZA wird sich darüber hinaus an der Diskussion, Aufbereitung von Erfahrungen und Erarbeitung von praxisrelevanten Dokumenten im Rahmen des Netzwerkes des Development Assistance Committee der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD DAC) weiterhin aktiv beteiligen sowie den internationalen Diskurs anderer Geberorganisationen und Forschungsinstitutionen verfolgen.

In diesem Zusammenhang sind auch eine flexible und an die Partnerorganisation(en) angepasste Vorgehensweise sowie das Ermöglichen der Erprobung von Ansätzen und Methoden durch die Partnerländer und -organisationen, die Förderung des Lernens und gegenseitigen Austausches sowie die Dokumentation von Erkenntnissen vorgesehen.



2. Definitionen und Interpretationen von Kapazitätsentwicklung

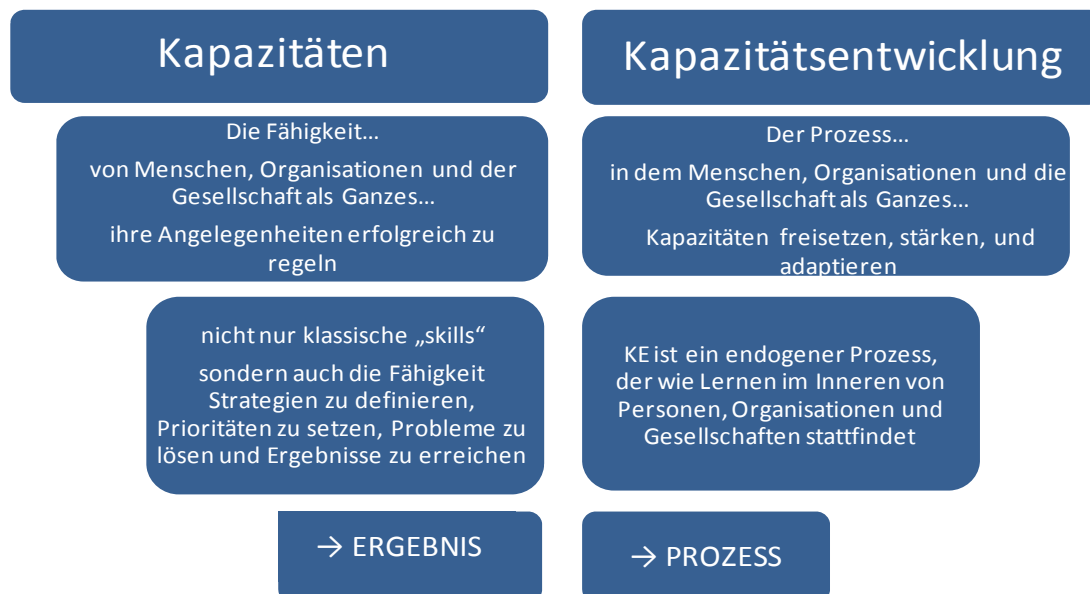
Kapazitäten und Kapazitätsentwicklung

Kapazitätsentwicklung ist eine entscheidende Determinante aller Entwicklungsmaßnahmen, denn ohne ausreichende Kapazitäten ist Entwicklung nicht möglich. Kapazitätsentwicklung ist daher ein wesentliches Element eines ganzheitlichen Programmansatzes.

In einem umfassenden Sinne kann „Kapazität“ verstanden werden als “the ability of people, organisations and society as a whole to manage their affairs successfully”; Kapazitätsentwicklung umfasst demnach “the process whereby people, organisations and society as a whole unleash, strengthen, create, adapt and maintain capacity over time”¹.

Kapazitätsentwicklung bezieht sich daher auf einen Veränderungsprozess, durch den Individuen, Organisationen aber auch die Gesellschaft als Ganzes ihre Fähigkeiten im Laufe der Zeit entfalten, hervorbringen, stärken und erhalten mit dem Ziel, ihre Aufgaben erfolgreich zu erfüllen und Ergebnisse zu erzielen.

Grafik 1: Kapazitäten und Kapazitätsentwicklung



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von OECD (2006)

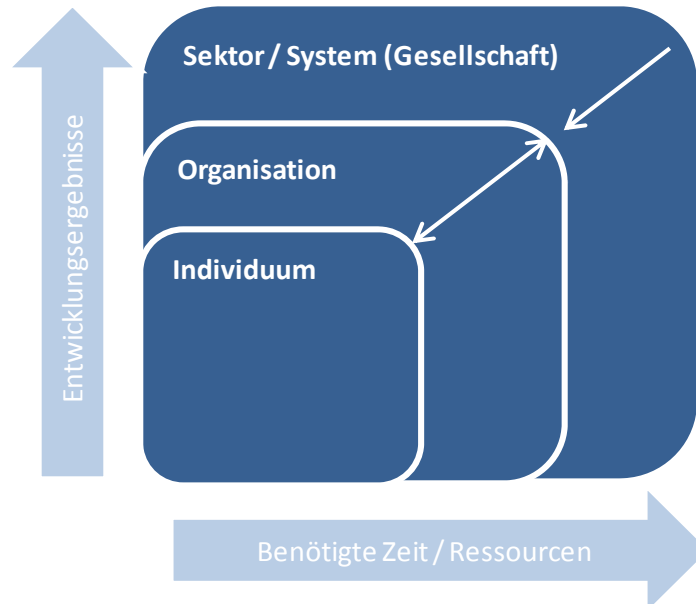
Kapazitätsentwicklung ist nie ein isolierter Prozess

Individuen und Organisationen sind stets in einem bestimmten sozialen und institutionellen Kontext eingebettet und interagieren in diesem Rahmen über formelle und informelle Mechanismen. Adäquate Maßnahmen der Kapazitätsentwicklung müssen daher immer alle drei Ebenen – Individuum, Organisation und gesellschaftliches Umfeld – berücksichtigen sowie die Interaktionen zwischen diesen Ebenen systematisch analysieren.

¹ OECD (2006) The challenge of capacity development – Working towards good practice. DAC guidelines and reference series, Paris.



Grafik 2: Relevante Ebenen für die Kapazitätsentwicklung



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von OECD (2006)

Welche Kapazitäten sollen entwickelt werden?

Bei Kapazitätsentwicklung geht es im weitesten Sinne um die Stärkung jener Fähigkeiten, die benötigt werden, um im jeweiligen Berufs- und Lebensumfeld Aufgaben erfolgreich zu erfüllen, Ergebnisse zu erzielen, Probleme wahrzunehmen, Lösungen zu finden sowie fundierte Entscheidungen treffen zu können.

Kapazitäten betreffend Planung, Management, Umsetzung und Rechenschaftspflicht im Rahmen von Politiken und Programmen sind essentiell, um konkrete Entwicklungsziele und Resultate zu erreichen. Besondere Bedeutung kommt dabei der Fähigkeit für systematische Analysen, konstruktiven Dialog und eine kontinuierliche Dokumentation von Ergebnissen und Erfahrungen zu.

Neben materiellen Ressourcen bzw. „Hard Capacities“ (z. B. Infrastruktur, Technologien, Informationssysteme, finanzielle Ressourcen und Personal) braucht es dazu vor allem auch „Soft Capacities“. Dazu zählen etwa strategische Managementfähigkeiten, die Steuerung von Prozessen oder Interaktions- und Kooperationsfähigkeiten. In diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig „**Operational Capacities**“ (Werte, Kompetenzen und Fähigkeiten, um anstehende Aufgaben und Probleme zu lösen, Ziele festzulegen und Beziehungen zu regeln) einerseits sowie „**Adaptive Capacities**“ (Kompetenzen und Fähigkeiten, um aus gemachten Erfahrungen zu lernen und sich auf Veränderungen einzustellen) andererseits zu stärken.

Kapazitätsentwicklung von und für wen?

Lange Zeit wurde „Capacity Building“ als ein Vorgang verstanden, der von außen initiiert und verantwortet wird. Man ging davon aus, dass Technologie- und Wissenstransfer im Rahmen von technischer Hilfe (Technical Assistance) bei einem Nullpunkt ansetzt und zu einem schrittweisen Aufbau einer neuen Struktur führt, die auf einem vorher erdachten externen Model basiert. Die Erfahrung zeigt, dass diese



Ansätze zu keiner nachhaltigen Verbesserung und Stärkung der Kapazitäten in den Partnerländern führen.

Die wichtigste Erkenntnis jahrelanger Erfahrung ist allerdings, dass erfolgreiche Kapazitätsentwicklung ein **interner Veränderungsprozess** ist, der von den beteiligten AkteurlInnen, d.h. einzelnen Personen, Organisationen und der gesamten Gesellschaft in den Partnerländern selbst ausgehen und damit auch von ihnen getragen werden muss. Externe Partnerorganisationen spielen in diesem Verständnis zwar weiterhin eine wichtige, aber lediglich unterstützende Rolle, indem sie den internen Veränderungsprozess begleiten und fördern.

Pariser Erklärung und Accra Agenda of Action (AAA)

Eine entsprechende Rollenverteilung zwischen Partnerländern und Gebern ist im Rahmen der Pariser Erklärung beschrieben.

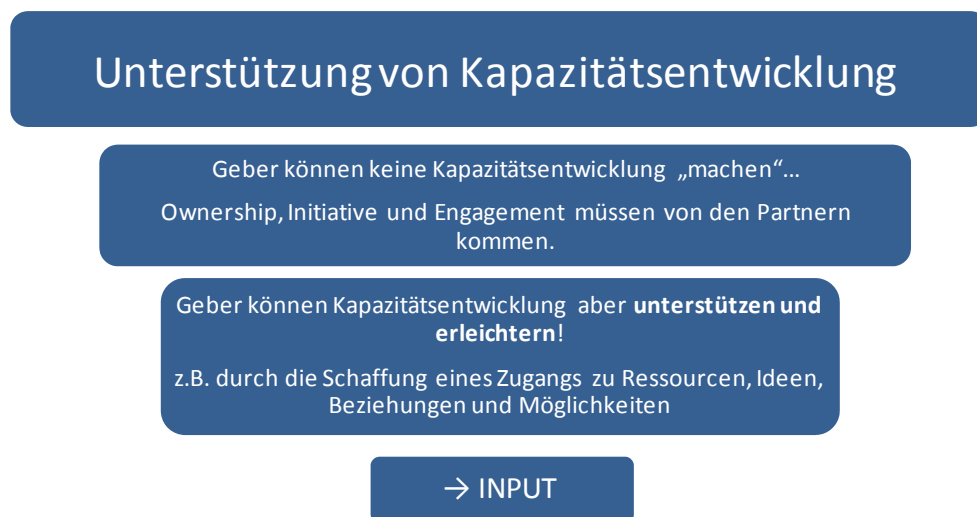
Damit **verpflichten sich die Partnerländer**,

- die spezifischen Zielsetzungen für Kapazitätsentwicklung in ihre nationalen Entwicklungsstrategien zu integrieren und
- deren Umsetzung im Rahmen von spezifischen Programmen zu leiten.

Die **Geber sind dazu angehalten**,

- ihre jeweilige finanzielle und technische Unterstützung an die Zielsetzungen und Strategien der Partnerländer anzupassen,
- vorhandene Kapazitäten und Humanressourcen effizient zu nutzen und
- ihre Beiträge untereinander zu harmonisieren.

Grafik 3: Die Rolle der Geber in der Kapazitätsentwicklung



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von OECD (2006)

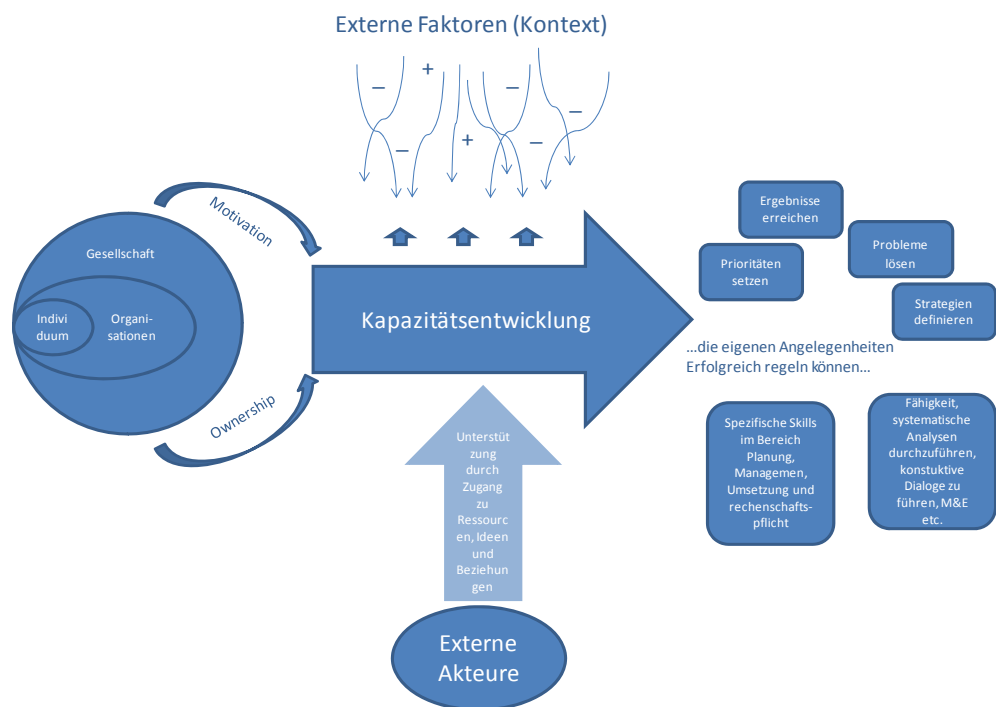
Diese Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen Geber- und Partnerländern im Rahmen der Kapazitätsentwicklung wurden in der **Accra Agenda for Action 2008** nochmals betont und um folgende Aspekte erweitert:

- Bewertung bestehender nationaler Systeme sowie deren Stärkung und Nutzung,
- Integration von Kapazitätsentwicklung in nationale, dezentrale, sektorielle und thematische Strategien



- Ermächtigung der lokalen Zivilgesellschaft und des privaten Sektors sowie Sicherung ihrer Beteiligung an Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung
- Umsetzung von nachfrageorientierten Maßnahmen der Kapazitätsentwicklung, Förderung und Nutzung lokaler und regionaler Ressourcen inklusive von Süd-Süd-Kooperationen
- Umsetzung von maßgeschneiderten, aufeinander abfolgenden und koordinierten Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung in fragilen Situationen und Staaten nach Konfliktsituationen
- Angehen systemischer Hindernisse lokaler (endogener) Kapazitätsentwicklung

Grafik 4: Kapazitätsentwicklung als endogener Veränderungsprozess²



Quelle: eigene Darstellung

3. Programmatische Ansätze und Methoden

3.1 Kapazitätsentwicklung in der Entwicklungszusammenarbeit

Kapazitätsentwicklung ist kein Ziel per se, sondern ein **wesentliches Instrument** der Entwicklungszusammenarbeit (ein Set von Strategien, Ansätzen und Methoden im Rahmen von Interventionen), das zur Erreichung von anderen Entwicklungszielen durch die jeweiligen Partnerorganisationen sowie der Partnerländer beiträgt. Kapazitätsentwicklung ist insofern aber auch **als Prozess** im Sinne einer langfristigen und komplexen Veränderung von Verhaltensmustern, Kenntnissen, Motivation etc. **zu verstehen**.

Bisher wurden von den Gebern sehr unterschiedliche Ansätze von Kapazitätsentwicklung verwendet, wobei herkömmliche Instrumente und Methoden zur Kapazitätsentwicklung (wie etwa technische Hilfe, Training, Stipendien und Forschung)

² In dieser Grafik werden die wichtigsten Erkenntnisse der bisherigen Erfahrungen mit Kapazitätsentwicklung zusammengefasst.

trotz oft eher bescheidener langfristiger Effekte immer noch überwiegen. Problematisch ist auch, dass Ansätze und Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung der Geber häufig sehr fragmentiert sind und von anderen Initiativen und Erfahrungen isoliert umgesetzt werden.

Gemeinsames Lernen innerhalb von Organisationen und **Austausch von Informationen und Erfahrungen** mit anderen Gebern **ist unumgänglich**. Ebenso verlangt dieser Prozess eine starke Involvierung von Seiten der Partnerländer und stellt somit potenziell eine Quelle für erfolgreiches lokales Empowerment dar.

Kapazitätsentwicklung ist inhärent auch ein **politisches Instrument**, welches bei ungleichen Machtverhältnissen durchaus auch negative Auswirkungen haben kann.³ So hat beispielsweise der bisher vorherrschende Fokus von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung auf der zentralen Ebene den vorhandenen Bedarf auf subnationaler und lokaler Ebene oftmals negiert. Damit wurden Kapazitätsdefizite institutionalisiert und die Umsetzung nationaler Dezentralisierungsprozesse beeinträchtigt.

3.2 Anwendungsbereiche und -ebenen

Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung sollen **interne Veränderungsprozesse** (Change Management) anregen und unterstützen. Diese Veränderungsprozesse finden jedoch in komplexen und jeweils einzigartigen Situationen in Partnerländern statt und werden vom Verhalten und Wirken von Individuen, Gruppen, Organisationen und Institutionen entscheidend mitgeprägt.

Kapazitätsentwicklung muss daher einen **ganzheitlichen Ansatz verfolgen**, der neben der (Weiter-)Entwicklung von Humanressourcen auch den Aufbau und die Entwicklung von effizienten und effektiven Organisationen und Institutionen sowie von förderlichen gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen vorsieht. Grafik 5 fasst wichtige Maßnahmenbereiche auf diesen drei Ebenen zusammen.

Dieses **systematische Verständnis der drei relevanten Ebenen** ist deshalb von Bedeutung, da zwischen ihnen starke Interdependenzen bestehen, die Kapazitätsentwicklungsprozesse beeinflussen. Für den Erfolg von Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen für einzelne MitarbeiterInnen ist zum Beispiel ausschlaggebend, auf welche Art und Weise persönliche Kapazitäten auf Ebene der Organisation eingebracht werden können oder wie die institutionelle Förderung von Lernen – etwa durch Anreizsysteme – stattfindet.

Individuelle Maßnahmen alleine greifen zu kurz und sind nicht nachhaltig⁴, wenn nicht die Organisation als Ganzes berücksichtigt wird. Wesentlich für das Funktionieren von Organisationen bzw. dem Grad ihrer Zielerreichung ist aber auch die Interaktion mit ihrem jeweiligen Umfeld sowie die Interaktion mit anderen Institutionen sowie Beteiligten außerhalb der eigenen Organisation⁵.

³ Im Rahmen von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung dürfen daher kritische Fragen – wie etwa hinsichtlich einer asymmetrischen Machtverteilung – nicht ausgeblendet werden.

⁴ Traditionell waren Maßnahmen auf dieser Ebene stark durch Ausbildungsaktivitäten von Einzelpersonen, also eine Art „Gap Filling“ zum kurzfristigen Überbrücken von Engpässen, geprägt. Auch wurden diese Maßnahmen vor allem für Eliten konzipiert.

⁵ Organisationen sind daher keine in sich geschlossenen, autarken Systeme, sondern als offene Systeme zu verstehen, die in einen Kontext eingebettet sind.

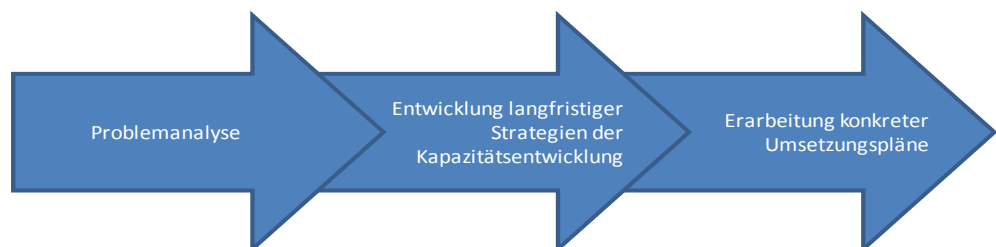
**Grafik 5: Anwendungsbereiche und -ebenen der Kapazitätsentwicklung**

(Weiter-) Entwicklung von Humanressourcen	Aufbau und Entwicklung von effizienten Organisationen und Institutionen	Ausbau und Entwicklung von förderlichen gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen
durch...	durch...	durch...
<p>... die Vermittlung von Kenntnissen, Erfahrungen und Fertigkeiten</p> <p>... die Änderung von Verhaltensweisen und Werten</p> <p>... den Ausbau von Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen für die erfolgreiche Ausübung einer Aufgabe bzw. Arbeit</p> <p>... die Stärkung von Fähigkeiten sowie die Ausweitung von Chancen jedes einzelnen Menschen, sich am politischen, wirtschaftlichen und sozialen Leben zu beteiligen sowie selbstbestimmt und eigenverantwortlich zu agieren</p>	<p>... die Aus- und Fortbildung sowie das Training einzelner MitarbeiterInnen</p> <p>... den Ausbau von Management- und Anreizsystemen</p> <p>... die Entwicklung der Organisations- und Führungskultur</p> <p>... die Verbesserung von Handlungsabläufen und Leistungsprozessen sowie</p> <p>... den Ausbau von aufgabenbezogenen Organisationsnetzwerken</p>	<p>... zielgerichtete Unterstützung und Beratung von öffentlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen in der</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organisationsentwicklung • der Stärkung von Artikulationsfähigkeit • der Erarbeitung und Verbesserung des politischen, rechtlichen, kulturellen und administrativen Rahmens für das Handeln von Menschen und Organisationen <p>... sowie die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft.</p>

Quelle: eigene Darstellung

3.3 Systematisches Vorgehen

Um nachhaltige Entwicklungsergebnisse zu erzielen ist ein systematisches Vorgehen bei der Planung von Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen unumgänglich. Zunächst soll in einer Analyse der Bedarf und die Nachfrage nach Kapazitätsentwicklung festgestellt werden, bevor langfristige Kapazitätsentwicklungsstrategien erarbeitet werden, die anschließend in konkrete Umsetzungsplätze übersetzt werden. Die einzelnen Schritte sollen in Zusammenarbeit mit und soweit wie möglich unter Leitung der Partnerländer und -organisationen erfolgen.

Grafik 6: Strategisches Vorgehen

Problemanalyse: Bedarf und Nachfrage nach Kapazitätsentwicklung⁶

Damit Maßnahmen der Kapazitätsentwicklung wirkungsvoll sind, müssen sie auf der **artikulierten Nachfrage** der EndnutzerInnen beruhen und ihrem Bedarf, Prioritäten und Interessen entsprechen. Ihre spezifischen **Erwartungen und Anforderungen** müssen dabei ebenso berücksichtigt werden, wie die **direkte Anwendbarkeit** der erlernten Kenntnisse und Fähigkeiten in jeweiligen Berufs- und Alltagsleben. Dementsprechend müssen Expertise und Trainingskonzepte, die der jeweilige Geber anzubieten hat, entsprechend angepasst und keinesfalls Modelle und Systeme einfach übertragen werden.

Eine Problemanalyse soll daher eine **differenzierte Bestandsaufnahme und Bewertung** von Stärken und Schwächen entlang der drei Dimensionen „Individuum, Organisation und gesellschaftliches Umfeld/politische Rahmenbedingungen“ ermöglichen.

- **Bedarfserhebung:** Welcher persönliche und institutionelle Bedarf an Kapazitätsentwicklung besteht?
- **Analyse des Umfelds:** Welche Interaktionen finden zwischen den verschiedenen Ebenen statt und welche hemmenden und fördernden Faktoren ergeben sich daraus?

Dabei ist es wichtig, auf allen Ebenen (Individuum, Organisation und Gesellschaft)

- die unterschiedlichen Problemstellungen und Herausforderungen,
- die vielseitigen Potenziale und Interessen,
- die Bereitschaft und Motivation zu lernen,
- den politischen Willen sowie
- die bestehenden Machtverhältnisse und Anreizsysteme zu berücksichtigen.

Vor allem den **bestehenden Machtverhältnissen** kommt eine entscheidende Bedeutung für den Erfolg oder das Misslingen von Maßnahmen der Kapazitätsentwicklung zu. Wenn gesellschaftliche Hemmnisse und deren Hintergründe im Rahmen von Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen nicht berücksichtigt werden, kann dies zu ineffizienter Nutzung sowie zur Verschwendung von Möglichkeiten und Ressourcen führen.

Kapazitätsanalysen sollten grundsätzlich in Zusammenarbeit mit den Partnerländern und -organisationen bzw. von diesen eigenständig durchgeführt werden. **Partizipative Selbstanalysen** tragen nicht nur ihrerseits bereits zur Kapazitätsentwicklung bei, sondern **begünstigen** auch die **Übernahme von Eigentümerschaft** für den notwendigen Veränderungsprozess. Idealerweise sollen externe ExpertInnen diesen Prozess lediglich in der Rolle einer/s ModeratorIn begleiten.

Entwicklung langfristiger Strategien der Kapazitätsentwicklung

Aufbauend auf der systematischen Bedarfsanalyse (Stärken und Schwächen der Beteiligten), der Identifikation von Kapazitätslücken und deren – oft versteckten – Ursachen, kann eine langfristige Strategie zur Kapazitätsentwicklung erstellt werden. Fragen, die dabei angesprochen werden sollten, sind vor allem:

- Mit welchen konkreten Maßnahmen sollen vorhandene Kapazitäten weiterentwickelt, fehlendes Wissen und Kompetenzen vermittelt sowie das Gelernte tatsächlich angewendet werden?

⁶ Für weitere Informationen zu Verfahren und Methoden von Kapazitätsanalysen siehe Annex 1.



- Welche Rollen, Funktionen und Verantwortungen übernehmen die einzelnen AkteurInnen dabei?
- Welche internen und externen Inputs sind notwendig?
- Welche Anreizsysteme⁷ sind notwendig?

Erarbeitung konkreter Umsetzungspläne

Auf der Basis einer langfristigen Kapazitätsentwicklungsstrategie können dann konkrete Umsetzungspläne erarbeitet werden. Diese legen

- die tatsächlichen Aktivitäten,
- die notwendigen Inputs,
- die Zeitplanung und
- jeweilige Verantwortlichkeiten und Beteiligte fest.

Auch bei der konkreten Planung der Umsetzung müssen neben technischen und funktionellen Aspekten wieder politische Dimensionen wie Macht- und Loyalitätsbeziehungen, Konflikte, Sanktionen und Anreize mitberücksichtigt werden. Dies wird unter anderem durch eine starke Einbindung der Partnerländer und -organisationen in der Erarbeitung konkreter Maßnahmen ermöglicht.

Es ist unumgänglich, dass Geber auf bereits bestehenden Kapazitätsentwicklungsstrategien und -plänen der Partnerländer und -organisationen aufbauen. Dadurch wird das Ownership gestärkt und überdies ermöglicht, Synergieeffekte durch die **Nutzung bereits vorhandener nationaler Standards, Formate und Modelle** sowie die **Einbeziehung nationaler/lokaler Kompetenzen und Expertise** zu schaffen. Sollten diese Rahmenbedingungen fehlen, sollten dennoch keine konkurrenzierenden Strategien und Programme für Kapazitätsentwicklung initiiert werden, welche die nationalen Anstrengungen fragmentieren und kritische Ressourcen von ihren Aufgaben abziehen. Vielmehr sollen gemeinsame Anstrengungen zur Schaffung und Institutionalisierung günstiger Voraussetzungen und Prozesse gemacht werden, die von den Partnerländern und -organisationen ausgehen und von ihnen getragen werden.

3.4 Zielgruppenorientierte Ansätze und Prozesse

Die Zielgruppen und damit endgültige NutzerInnen von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung sind sehr heterogen: VertreterInnen des öffentlichen Sektors auf nationaler, subnationaler sowie lokaler Ebene, Angehörige der Privatwirtschaft oder die Bevölkerung bzw. deren legitimierte VertreterInnen (wie etwa CSOs) in ländlichen Regionen und städtischen Gebieten mit unterschiedlichen (Aus)Bildungsgrad, Interessen und Vorstellungen sowie Motivation und Verhaltensweisen. **Kapazitätsentwicklung ist für alle AkteurInnen und auf allen Ebenen in Partnerländern unumgänglich**, um ein breites und inklusives wirtschaftliches Wachstum, ökologische Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit zu erreichen.

Lange Zeit waren Maßnahmen der Kapazitätsentwicklung vorwiegend auf den öffentlichen Sektor, vor allem auf zentraler Ebene ausgerichtet. Die unterschiedlichen Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung sollen aber darauf abzielen, die **Arbeitsmethoden und -prozesse auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und Regierung** – entsprechend den eigenen politischen und rechtlichen Vorgaben – **zu verbessern** und letztlich auch Bürokratismus und Korruption zu verringern. Ziele von Kapazitätsentwicklung im öffentlichen Sektor sind letztlich effizientere und effektivere Strukturen, eine nachfrageorientierte Bereitstellung von öffentlichen Dienst-

⁷ Anreize können materieller oder auch immaterieller Natur sein. Dazu zählen etwa Gehälter bzw. Gehaltssteigerung, Geldprämien, diverse Sachprämien, Titel bzw. beruflicher Aufstieg, langfristige/sichere Beschäftigung, Teilnahme an Veranstaltungen (etwa auch Weiterbildung), aber auch Lob und Anerkennung.

leistungen, transparente Kommunikations- und Informationsvermittlung, Wahrnehmung der Rechenschaftspflicht sowie inklusive Beteiligung der diversen AkteurInnen an den verschiedenen Entscheidungsprozessen.

Gerade auf lokaler Ebene ist es notwendig, die **Vorteile einer integrativen Planung und Realisierung von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung zu nutzen**. Die gemeinsame „Schulung“ von MitarbeiterInnen der lokalen Verwaltung und VertreterInnen der Zivilgesellschaft und privaten UnternehmerInnen zu den Themen Projekt- und Budgetplanung, Administration, Vergabewesen etc. ermöglicht größere Effektivität, Effizienz sowie Nachhaltigkeit. Auch ist es oft notwendig, auf lokaler Ebene das Wissen hinsichtlich der eigenen politischen und gesetzlichen Vorschriften zu verbreiten.

Gleichzeitig sollte aber auch die lokale Bevölkerung, die ja auch NutzerIn der öffentlichen Dienstleistungen ist, zur **Beteiligung an Entscheidungsprozessen** (Planung, Umsetzung, Monitoring und Evaluierung) ermächtigt werden.

Dies beinhaltet

- einen inklusiven Zugang zu Informationen in lokalen Sprachen,
- die Nutzung von einfachen und für alle zugänglichen Kommunikationsmedien und
- die Förderung von Austausch und Kommunikation zwischen VertreterInnen des öffentlichen Sektors und der lokalen Gemeinschaft (etwa hinsichtlich der Qualität, Zufriedenheit bereitgestellter öffentlicher Güter) wie auch
- die Stärkung von organisatorischen Kapazitäten, um die Problemlösungs- und Artikulationsfähigkeiten zu erhöhen, Beteiligung an Entscheidungsprozessen und die Einforderung der Rechenschaftspflicht der gewählten VertreterInnen zu ermöglichen.

Vor allem arme, benachteiligte und verwundbare sowie traditionell oft ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen, wie etwa Frauen, Mädchen und Kinder, müssen in diese Prozesse einbezogen werden. Für diese Gruppen hat Kapazitätsentwicklung ein **großes Potenzial, ungleiche Machtverhältnisse einzuebnen**. Jedoch sind nicht alle AkteurInnen (etwa lokale Eliten) an derartiger Emanzipation interessiert und können daher versuchen, derartige Prozesse zu blockieren und zu verhindern. Das Verständnis der zugrundeliegenden Verhaltensweisen, Normen, Sanktionen, Werte sowie der sozialen Interaktionen und Netzwerke (soziales Kapital) auf unterster Ebene sind daher von enormer Bedeutung. Auch ist es notwendig, im Dialog mit den lokalen AkteurInnen gemeinsame Lösungsansätze zu entwickeln, um soziale Integration und gleichberechtigte Beteiligung zu ermöglichen.

3.5 Instrumente und Methoden zur Kapazitätsentwicklung

Im Zentrum der Überlegungen muss das Bestreben von Menschen, Organisationen und der Gesellschaft als Ganzes stehen, **aus eigener Kraft Probleme zu lösen und Ziele zu verwirklichen**.

Es gibt eine breite Palette von möglichen Instrumenten und Methoden. Da sich der (Aus)Bildungsgrad, der Bedarf, die Interessen und Vorstellungen sowie die Motivation und Verhaltensweisen der jeweiligen Zielgruppen unterscheiden, müssen Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung **an die jeweilige Zielgruppe angepasst und maßgeschneidert** sein. Die Auswahl der jeweiligen Instrumente und Methoden sowie die Komplexität der Maßnahmen hängen überdies von der jeweiligen Interventionsebene und vom lokalen Kontext ab.

Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung von Seiten der Geber konzentrier(t)en sich traditionell sehr stark auf Trainings auf individueller wie organisatorischer Ebene, die Bereitstellung von technischer und angebotsorientierter Hilfe und Beratung. Eine wesentliche Rolle spielen aber – vor allem im ländlichen Raum – Formen der infor-



mellen Aus- und Weiterbildung sowie Informations- und Wissensvermittlung. Unmittelbare NutzerInnen der angebotenen Instrumente waren und sind zumeist die jeweiligen Partner(organisationen) auf den unterschiedlichen Ebenen.

Lange Zeit waren die diesbezüglichen Maßnahmen auf die Stärkung solcher Kapazitäten (etwa im Rahmen von Planung und Finanzmanagement) konzentriert, die unmittelbar im Interesse des Gebers liegen und eine möglichst effiziente Umsetzung der Gebermittel in Übereinstimmung mit den jeweiligen spezifischen Anforderungen und der Erreichung der jeweiligen Projektziele gewährleisten sollten.

Die Vermittlung von fachlichen/technischen Kenntnissen und Fähigkeiten für Planung und Programmierung, Budgeterstellung und Finanzmanagement sowie Monitoring und Evaluierung nimmt nach wie vor einen wichtigen Stellenwert ein. Diese ist aber zunehmend weniger auf die jeweilige Intervention bezogen als vielmehr auf die **umfassenderen Agenden des Partnerlandes und der Partnerorganisation**. Auch werden zunehmend weitere AkteurInnen (wie etwa VertreterInnen der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft) im Rahmen dieser Prozesse mit einbezogen. Zudem wird heutzutage – in verstärktem Ausmaß – Kapazitätsentwicklung auf sektorieller Ebene betrieben. Derartige Ansätze sind zwar um vieles komplexer, da den unterschiedlichen Interessen und Prioritäten der verschiedenen AkteurInnen auf den verschiedenen Ebenen Rechnung getragen werden muss. Sie beinhalten aber insgesamt ein **größeres Potenzial, zu nachhaltiger Kapazitätsentwicklung und strukturellen Veränderungen** der Partnerländer und -organisationen beizutragen.

Lehren und Lernen

Grundsätzlich gilt es zu vermeiden, dass der Aspekt der Wissensvermittlung – das „Lehren“ – zu explizit im Vordergrund steht und das „Lernen“ zu wenig berücksichtigt wird. Obgleich die Bereitschaft und Motivation zum Lernen von den Beteiligten selbst kommen muss, kann dies gefördert werden, wenn die **Lehrmethoden** den jeweiligen Lebensumständen, Erwartungen und Vorerfahrungen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen Rechnung tragen, die **Lehrinhalte** unmittelbar anwendbar sowie **Anreizsysteme** vorhanden sind.

Dabei gibt es einen großen Spielraum von möglichen Methoden, wie etwa

- „On the Job Training“ durch BeraterInnen, KonsulentInnen, ExpertInnen etc. im Rahmen des jeweiligen Arbeits- und Lebensumfelds,
- „Learning by Doing“ im jeweiligen Arbeits- und Lebensumfeld, begleitet durch gezielte Trainingsmaßnahmen und Beratung,
- „Ready-made“ oder „Tailor-made“ Trainingsprogramme zur Vermittlung spezifischer Kenntnisse und Fähigkeiten,
- „Linking Local Learners“ durch Vernetzung von lokalen AkteurInnen und
- „Participation in Workshops“ um Informationen und Erfahrungen auszutauschen.

Die verschiedenen Instrumente und Methoden sollten dabei nicht nur auf die Vermittlung von Schlüsselkompetenzen – zumeist fachlicher und technischer Hinsicht – ausgerichtet sein, sondern auch **soziale Kompetenzen** (wie Teamfähigkeit, Führung und Kommunikation) stärken, andere **Werte und Einstellungen** vermitteln, die **Motivation** fördern und **Handlungsstrategien** entwickeln.

Grafik 7: Learning Practice Approaches, Tools and Techniques⁸

Blended Learning	Die Kombination verschiedener Trainings- und Lerntechnologien und Aktivitäten (z.B. Mix aus e-learning und Präsenzeinheiten).
Coaching and Mentoring	Spezifische, auf die Zielgruppe zugeschnittene Ansätze, die zeitlich begrenzte Unterstützung bei der Bewältigung von Herausforderungen am Arbeitsplatz (Coaching) oder längerfristige Unterstützung bei der persönlichen und beruflichen Entwicklung (Mentoring) beinhalten können.
Communication	Prozesse und Foren, die Personengruppen zur Vernetzung ihres Wissens und ihrer Erfahrung zusammenbringen und damit Lernen und Veränderungen innerhalb der Gruppen fördern. Kann als Querschnittsaktivität zu allen anderen Lern-Ansätzen bzw. als Element des Wissensmanagements gesehen werden.
Customised training	Auf die Bedürfnisse einer Zielgruppe zugeschnittenes Trainingsprogramm, z.B. zur Erlernung spezifischer technischer Fertigkeiten.
Degree level study overseas	Meist Stipendien zum Studium an ausländischen Universitäten.
Distance learning	Akademische Studiengänge ausländischer Universitäten, die von Personen aus Partnerländern von zu Hause aus absolviert werden können.
E-learning	Jedes technologiegestützte oder webbasierte Lernsystem (grenzüberschreitend oder innerhalb von Organisationen).
Experiential learning	Verschiedene Ansätze, die Individuen dabei unterstützen, von ihren Erfahrungen am Arbeitsplatz zu lernen (z.B. als follow-up Aktivität nach der Absolvierung eines Trainings).
Exposure	Lernen durch Arbeitsbesuche bei anderen Personen/Organisationen, die in ähnliche Arbeitssituationen involviert sind. Auch Teilnahme an Konferenzen und ähnlichen Veranstaltungen, um neue Technologien und Ideen innerhalb des Sektors zu erfahren.
External training courses	Von Anbietern (z.B. Trainingsinstituten) vorstrukturierte Kurse und Module, v.a. zur Erlangung allgemeiner technischer oder sprachlicher Kenntnisse.
Knowledge Management	Prozess, in dem Organisationen Wissen und Erfahrungen ihrer Mitarbeiter und Stakeholder in relevanten Themenbereichen dokumentieren und mit dem Ziel der Verbesserung der Arbeitsperformance allen Mitarbeitern zugänglich machen. Wichtiges Querschnittsthema für Kapazitätsentwicklung im Allgemeinen.
Leadership Development	Prozesse zur Verbesserung der Führungsqualitäten aktueller und zukünftiger Führungspersonlichkeiten (z.B. Frauen). Meist in Kombination mit Trainingsmodulen und ergänzenden Aktivitäten wie Exposure, Coaching oder Mentoring.
Organisational strengthening	Ganzheitlicher Ansatz, der verschiedene Lern- und Veränderungsansätze koordiniert, um die Kapazitäten von Organisationen als Ganzes zu erhöhen, damit diese ihr Mandat effektiv ausführen können. Dabei kann auf Ansätze der Organisationsentwicklung, des Veränderungsmanagements und des Organisationslernen zurückgegriffen werden.
Partnerships and Networks	Mechanismen zur Vernetzung verschiedener Akteure mit gemeinsamen Interessen/Zielen, z.B. Twinning von Organisationen oder Institutionen mit ähnlichen Mandaten.

Quelle: Pearson, leicht gekürzt (2010)

Die Ausbildungen sollten auch darauf ausgerichtet sein, dass das **erworbene Wissen bestmöglich angewendet** und vor allem auch innerhalb der Organisation **weiter verbreitet** wird (etwa durch Training of Trainers). In diesem Zusammenhang müssen die TeilnehmerInnen auch auf ihre Rolle als „MultiplikatorInnen“ vorbereitet werden und beispielsweise in verschiedenen Lehrmethoden geschult werden.

Die Entwicklung und Anwendung von individuellem Wissen, Fähigkeiten und Verhaltensmustern sind wichtig, aber noch nicht ausreichend für Organisationsentwicklung und endogene Veränderungsprozesse. Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung müssen daher auch Anstrengungen betreffend **Teambildung und Weiterentwicklung des organisatorischen Systems** beinhalten, um die Leistungsfähigkeit zur Verwirklichung der Organisationsziele und Erfüllung des Mandats sowie die Flexibilität (Anpassung an veränderte Bedingungen) einer Organisation zu erhöhen. Kapazitätsentwicklung erfordert daher auch Veränderungen im Managementstil.

⁸ Für weitere Informationen hinsichtlich Stärken und Schwächen der angeführten Ansätze und Instrumente sowie betreffend Design und Anwendungsbereiche siehe Pearson (2010)



Letztlich können Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung auch **direkt an den externen Rahmenbedingungen ansetzen**, um ein förderliches Umfeld für die Organisationsentwicklung zu schaffen, etwa durch zielgerichtete Beratung von relevanten Institutionen, konstruktiven Dialog sowie die Förderung der Zusammenarbeit der verschiedenen AkteurInnen (siehe auch Grafik 7).

Kapazitätsentwicklung von Organisationen⁹

Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen richten sich in der Regel an Organisationen und Institutionen, z. B. öffentliche Einrichtungen, Ministerien oder Behörden auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene.

Wie Individuen agieren auch Organisationen in einem breiteren gesellschaftlichen Umfeld und sind verschiedenen Faktoren ausgesetzt, welche die Entwicklungs- und Veränderungsprozesse fördern oder hemmen können.

- **Interne Faktoren**, die Kapazitätsentwicklung fördern oder behindern können, sind zum Beispiel die strategische Ausrichtung der Organisation, die verwendeten Technologien und Ressourcen sowie die vorherrschenden Strukturen und Arbeitsabläufe. Aber auch die jeweiligen Beziehungen und Interaktionen zwischen den MitarbeiterInnen, ihre Motivation und ihre Anreize wie auch die Qualität von MitarbeiterInnenführung und Management können Kapazitätsentwicklung positiv oder negativ beeinflussen. Kapazitätsbarrieren sind häufig nicht lediglich in einem Mangel an Ressourcen oder Personal begründet, sondern oft in der schlechten Nutzung vorhandener Inputs bzw. der Unsicherheit über deren Verfügbarkeit sowie inflexibler Finanzplanung.
- **Externe Faktoren**, die für das Funktionieren von Kapazitätsentwicklung ausschlaggebend sein können, betreffen sowohl alle formellen institutionellen Regelsysteme (wie Gesetzgebung, Verfassung etc.) als auch informelle Normen und Wertsysteme, die das Handeln des Einzelnen sowie der Organisationen und der Gesellschaft als Ganzes beeinflussen.

Weiters spielen zwei Dimensionen für Veränderungsprozesse in Organisationen eine Rolle.

- Einerseits können Organisationen als Systeme mit klaren, formellen Zielen verstanden werden, die durch kooperative, harmonische Mechanismen erreicht werden sollen (funktional-rationale Dimension).
- Andererseits wirkt innerhalb und außerhalb von Organisationen eine Vielfalt an kompetitiven, informellen Faktoren wie Macht, Loyalitäten und Eigeninteressen, welche die Verfolgung formeller Zielsetzungen untergraben können (politische Dimension). Politische Faktoren wie Commitment und Führungsstil oder auch der Druck von Beteiligten sind in der Praxis häufig entscheidender für das Funktionieren von Kapazitätsentwicklung als funktional-rationale Faktoren.

⁹ Die Ausführungen basieren auf dem Results-Oriented Approach to Capacity Development (ROACH), der von Danida entwickelt wurde (siehe Boesen, Niels/Ole Therkildsen (2005): A Results-oriented approach to capacity change. Ministry of Foreign Affairs, Danida).



Insgesamt ergeben sich dadurch vier Bereiche, an denen Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung von Organisationen ansetzen können:

Grafik 8: Ansatzpunkte für Kapazitätsentwicklung von Organisationen

	Funktional-rationale Dimension	Politische Dimension
Interne Dimension (Push-Strategien)	<p>Fokus: Arbeitsabläufe <i>innerhalb</i> der Organisation</p> <p>Ansatzpunkte: Training, Umstrukturierungen, technische Unterstützung, Qualitätsmanagement etc.</p>	<p>Fokus: <i>interne</i> Macht- und Autoritätsstrukturen, Konflikte, das Verfolgen diverser Interessen</p> <p>Ansatzpunkte: Veränderungen im Bereich Sanktionen/Belohnungen, leistungsbezogene und performance-orientierte Einstellungs- und Beförderungspraktiken sowie Entlohnung, Aufbau interner Reformkoalitionen, Maßnahmen gegen rent-seeking, etc.</p>
Externe Dimension (Pull-Strategien)	<p>Fokus: <i>externe</i> Faktoren und Anreize, welche die internen Arbeitsabläufe der Organisation beeinflussen</p> <p>Ansatzpunkte: Budgetreform für mehr Vorhersehbarkeit der Finanzierung der Org., Veränderungen des legalen Mandats der Org., Verwaltungsreformen, Stärkung von Aufsichtsbehörden etc.</p>	<p>Fokus: <i>externe</i> Faktoren, welche die Macht- und Autoritätsverteilung, Konflikte und Verfolgen diverser Interessen in der Organisation beeinflussen</p> <p>Ansatzpunkte: Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen oder politischer Rechenschaftspflicht, Aufbau externer Reformkoalitionen, Stärkung der Rolle der Medien als kontrollierende Kraft etc.</p>

Quelle: Boesen/Therkildsen (2005), leicht gekürzt

Die meisten Interventionen von Seiten der Geber ziel(t)en hauptsächlich auf **technische Aspekte** (z. B. die fachlich/technische Weiterbildung von MitarbeiterInnen) sowie die funktionale Dimension der Zusammenarbeit in einer Organisation (etwa Aufgaben, Arbeitsteilung etc.) ab (der Bereich oben links in der Grafik).

Weitaus unberücksichtigt blieb bisher die **politische Dimension**, wie etwa Macht- und Loyalitätssysteme, Sanktionen und Belohnungen, Anreize, divergierende Interessen und mögliche Konflikte (der Bereich oben rechts in der Grafik). Obgleich diese politische Dimension um einiges heikler ist, da sie interne und sensible Bereiche der Organisation berührt, ist deren Vernachlässigung bedenklich, da jede Intervention **Veränderungen im internen Kräftegleichgewicht** einer Organisation (bzw. auch im Partnerland) zur Folge hat.

Ebenfalls vernachlässigt wurden bisher auch der Ausbau und die Entwicklung von **förderlichen gesellschaftlichen/institutionellen Rahmenbedingungen** für Kapazitätsentwicklung (die beiden unteren Bereiche). Zumeist werden diese – wenn überhaupt – abhängig von der jeweiligen Interventionslogik auf bestimmte Aspekte reduziert. Da Kapazitätsentwicklung aber ein umfassender, vom Partnerland ausgehender Prozess ist, sollte diese entscheidende Ebene zumindest im Rahmen von Kapazitätsanalysen unbedingt berücksichtigt und **hinsichtlich möglicher förderlicher oder hemmender Wirkungen bewertet werden**.

Ein **ganzheitlicher Zugang zu Kapazitätsentwicklung** sollte daher den engen Fokus auf „technische Fehlerbehebung“ vermeiden und die zugrundeliegenden Hemmnisse für die Entwicklung von Kapazitäten (z. B. Macht- und Anreizstrukturen, Geschlechterverhältnisse) mit einbeziehen. Häufig können – aufeinander abgestimmte – Interventionen in allen vier Bereichen sinnvoll sein. Ein zentraler Faktor



für den Erfolg von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung ist dabei immer das **klare Bekenntnis und die Führerschaft** durch einflussreiche AkteurInnen – sogenannter Drivers of Change – im Partnerland.

3.6 Umsetzung von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung

Auswahl des Förderungsinstruments

Grundsätzlich sollte die Tendenz zu einer Förderung von vorhandenen Strategien und Programmen zur Kapazitätsentwicklung in den Partnerländern gehen, etwa durch direkte Beitragsleistungen für diesbezügliche Maßnahmen im Rahmen der Reform der öffentlichen Verwaltung oder sektorielle Programme. Nichtsdestoweniger sind auch weiterhin komplementäre Vorhaben für die unterschiedlichen AkteurInnen und Organisationen auf den verschiedenen Ebenen notwendig.

Beiträge zur generellen Budgethilfe sollten durch **begleitende komplementäre Maßnahmen** zur Kapazitätsentwicklung ergänzt werden. Dies sollte bestmöglich nicht durch Einzelmaßnahmen erfolgen, sondern durch Beiträge zu einem nationalen Kapazitätsentwicklungsprogramm oder der Reform der öffentlichen Verwaltung.

Sektorfinanzierung oder umfassendere sektorielle/thematische Programme (wie etwa SWaps) beinhalten in der Regel Maßnahmen zur **Kapazitätsentwicklung als integralen Bestandteil**. Aufgrund des nationalen Ownerships sollten somit nachhaltige, systematische und strukturelle Veränderungsprozesse der beteiligten AkteurInnen und Institutionen möglich sein. Auch sind dadurch auch gemeinsame – und damit umfassendere – Kapazitätsanalysen, die Entwicklung von langfristigen Strategien sowie langfristige Engagements von Seiten der beteiligten AkteurInnen und Organisationen möglich. In der Praxis zeigen sich aber auch hierbei weiterhin einige **problematische und auch eher negative Tendenzen**. Insbesondere sollte die immer noch starke Abhängigkeit der Partnerländer von technischer Hilfe und deren Nutzung als alleiniges Instrument zur Kapazitätsentwicklung reduziert werden.

Darüber hinaus wird weiterhin Kapazitätsentwicklung im Rahmen von Projekten eine wichtige Rolle spielen, wobei hierbei die **Organisation als Ganzes** im Vordergrund stehen sollte. Keinesfalls sollten isolierte und auf Einzelpersonen ausgerichtete Ausbildungsmaßnahmen – etwa durch Trainings, Stipendien oder Studententouren – gefördert werden. Auch ist es wichtig, diese Interventionen mit den Partnerländern sowie anderen Gebern abzustimmen und vorab Synergien zu schaffen, um zur Nachhaltigkeit beizutragen.

Als Instrumente auf allen Ebenen können sogenannte **Twinning**s dienen, die sich vor allem im europäischen Kontext bewährt haben, vor allem weil die Administrativen der EU-Mitgliedsstaaten gute Referenzmodelle für die neuen Mitgliedsstaaten bzw. Beitrittsländer darstellen. Gleichmaßen wird in den Partnerländern die Nutzung von **Süd-Süd-Kooperationen** als wichtiges Instrument angesehen, um von den bereits gemachten Erfahrungen aber auch Fehlern zu lernen.

Auch wird weiterhin das Instrument der **technischen Hilfe** eine wichtige Rolle spielen, wobei allerdings beachtet werden muss, dass damit nur einzelne Komponenten von Kapazitätsentwicklung – wie etwa die Erleichterung des Zugangs zu Informationen, Überwindung von Barrieren und Engpässe durch konstruktiven politischen Dialog und Bereitstellen von Ressourcen oder Schaffung von Möglichkeiten für ein Learning by Doing – unterstützt werden können.

Harmonisierung

Trotz diverser Bestrebungen, die Zusammenarbeit zwischen den Gebern und Harmonisierung von Ansätzen und Methoden zu intensivieren, ist festzustellen, dass dies in der Realität eher begrenzt erfolgt.¹⁰ Nichtsdestoweniger ist es notwendig, diesbezügliche Maßnahmen zu setzen, wie etwa

- gemeinsame Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung auf nationaler/dezentraler Ebene (etwa durch Teilnahme an Trainings),
- Austausch von Informationen betreffend Ansätze, Instrumente und Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung auf nationaler/dezentraler Ebene inklusive diesbezüglicher Lessons Learned,
- gemeinsam durchgeführte Capacity Assessments,
- Beteiligung an nationalen Programmen zur Kapazitätsentwicklung bzw. an nationalen Sektorprogrammen/Sektorfinanzierung.

Herausforderungen in der Umsetzung

Der Verfolg der in der Pariser Erklärung und der Accra Agenda for Action (AAA) festgelegten Prinzipien sowie der bisherigen internationalen Erfahrungen und empfohlenen Vorgangsweise **erfordert ein Umdenken** von Seiten der Partner- wie Geberländer. Damit verbunden ist auch die Verpflichtung der Geber, diesen Vorgaben gerecht zu werden und die **internen Zugänge, Prozesse und Methoden anzupassen** sowie ein **stetiges Lernen der Beteiligten zu ermöglichen**. In diesem Zusammenhang bedarf es eines entwicklungspolitischen Bekenntnisses zu

- einer langfristigen Kontinuität in der Prozessbegleitung, um nachhaltige, systemische und strukturelle Veränderungen zu erzielen,
- einer flexiblen und an die Partnerorganisation/das Partnerland angepassten Vorgehensweise und abgestimmten Phasen,
- der Möglichkeit der Erprobung von Ansätzen und Methoden,
- einer eindeutigen Resultatorientierung der Maßnahmen und der Gewährleistung der Kontrolle der Umsetzung und Messung der Ergebnisse (Reality Check),
- einer systematischen Dokumentation von Ergebnissen,
- der Förderung von gemeinsamem Lernen aus guten Beispielen, aber auch aus Fehlern,
- und damit verbunden auch zur Bereitschaft zur Bereitstellung von ausreichenden Personal- und Zeitressourcen, Kompetenzen und Expertise sowie finanzieller Mittel.

3.7 Messung und Dokumentation von Ergebnissen der Kapazitätsentwicklung¹¹

Bisherige Erfahrungen

Im Rahmen eines results-based Managements kommt der kontinuierlichen Messung und Dokumentation konkreter Veränderungen in den vorhandenen Kapazitäten auf Ebene von Individuen, Organisationen und Netzwerken eine wichtige Rolle zu. **Regelmäßige Reflexion und Analyse** helfen festzuhalten, ob die bisherigen Maßnahmen effektiv, effizient und zielführend waren und was aus Erfolgen und Rückschlägen zu lernen ist.¹² Letztlich dient dies auch der Bewertung, inwieweit Anreize

¹⁰ Dies ist das Ergebnis einer relativ rezenten Erhebung „Inventory of donor approaches to capacity development: What we are learning“, OECD/DAC Capacity Team, March 2009.

¹¹ Für weitere Informationen zu Verfahren und Methoden für das Monitoring und die Evaluierung von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung siehe Annex 2.

¹² In diesem Zusammenhang ist es notwendig, dass die Zielsetzung(en), erwünschten Ergebnisse und Indikatoren von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung anschaulich und umfassend definiert sind. Damit werden auch ein effizienter und konstruktiver Verfolg von Ergebnis-



und günstige Rahmenbedingungen geschaffen werden konnten, um Ergebnisse und Wirkung(en) bisheriger Kapazitätsentwicklung dauerhaft aufrechterhalten zu können. Wichtig ist auch hier, gegenseitige Lern- und Erfahrungsprozesse aller involvierten Beteiligten zu ermöglichen und die erforderlichen zeitlichen und finanziellen Ressourcen dafür bereitzustellen. Wie auch im Rahmen von Analysen, Planung und Umsetzung von Maßnahmen der Kapazitätsentwicklung kommt auch bei der Durchführung von Monitoring und Evaluierung sowie der Dokumentation der Ergebnisse den Partnerländern und -organisationen eine entscheidende Rolle zu, da diese für diese Prozesse verantwortlich sind und von den Gebern nur unterstützt werden sollen.

Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung werden in der Praxis häufig voneinander isoliert geplant und umgesetzt. Dies erschwert die Erfassung von inter-sektoriellen Herausforderungen und Möglichkeiten sowie das gemeinsame Lernen aus Erfahrungen.

Dieser enge Fokus spiegelt sich auch in der Messung und Dokumentation von Ergebnissen wieder, die häufig auf einzelne Instrumente (z. B. Trainingsmaßnahmen) und dabei zumeist auf quantitative Aspekte (z. B. die Anzahl der Kurse oder TeilnehmerInnen) reduziert bleiben.

Häufig zu kurz kommen die **Messung und Bewertung von qualitativen Aspekten**, etwa ob die angebotenen Lehrinhalte und -methoden dem Kontext und der Zielgruppe angepasst waren und die erworbenen Fähigkeiten in der Praxis angewendet werden können. Einige Aspekte, etwa die Zufriedenheit und Akzeptanz von Seiten der TeilnehmerInnen, können jedoch mit relativ einfachen Methoden und unmittelbar im Anschluss eines Trainings oder auch der technischen Hilfe – etwa mittels eines Evaluierungsfragebogens – erfasst werden.

Herausforderungen

Um einiges schwieriger zu erfassen als die Teilnahme an Maßnahmen ist, was die TeilnehmerInnen tatsächlich gelernt haben (Entwicklung von Wissen, Fertigkeiten und Einstellungen) sowie inwiefern sie das Erlernte im täglichen Arbeits- und Lebensumfeld tatsächlich anwenden können. Dies beruht nicht nur auf dem individuellen Lernvermögen oder der Motivation der/s Einzelnen, sondern wird auch **durch vielerlei Variablen innerhalb der Organisation selbst bzw. im Umfeld determiniert**.

Die Evaluierung dieser weitergehenden Ergebnisse und Wirkungen von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung ist insofern herausfordernd, als ein relativ langwieriger, zeit- und ressourcenaufwändiger Verfolg notwendig ist. Dies führte in der Regel dazu, dass derartige Veränderungsprozesse im Rahmen von Monitoring und Evaluierung kaum berücksichtigt werden.

Eine weitgehende Schwierigkeit in der **Definition und Festlegung von aussagekräftigen Indikatoren** für Kapazitätsentwicklung besteht auch darin, dass die komplexen und prozesshaften Eigenschaften von Kapazitätsentwicklung nur unzureichend durch Leistungsmessung erfassbar sind. Trotz dieser Herausforderung kommt der Auswahl von geeigneten Indikatoren, die über simple Input- und Outputindikatoren hinausgehen und idealerweise auf allen Ebenen angewandt werden sollen, eine entscheidende Rolle für die Förderung einer nachhaltigen Kapazitätsentwicklung zu.

sen bzw. Fehlschlägen und deren Ursachen sowie auch deren Dokumentation und ein gemeinsames Lernen durch Erfahrungsaustausch ermöglicht.

Empfehlungen

Eine vorgefertigte Liste an Indikatoren zur Messung von Kapazitätsentwicklung ist aufgrund der obengenannten Gründe nicht empfehlenswert¹³. Damit Indikatoren für die Beurteilung des Prozesses der Kapazitätsentwicklung auch tatsächlich relevant sind und nicht nur als Teil der vom Geber auferlegten Accountability-Erfordernisse gesehen werden, sollten sie von den Beteiligten soweit wie möglich selbst ausgewählt werden. Wichtig ist, dass alle Beteiligten zu einem gemeinsamen Verständnis über Sinn und Zweck der Indikatoren für Kapazitätsentwicklung kommen. Ausgangspunkt der Überlegungen sollte immer die Frage „Kapazitäten wofür?“ bilden, d.h. welche Aufgaben müssen Individuen und Organisationen erfüllen und welche Kapazitäten brauchen sie dafür? Bereits dieser Diskussions- und Festlegungsprozess, der möglichst partizipativ gestaltet werden sollte, trägt zur Entwicklung von Kapazitäten bei.

Entscheidend für das Monitoring und die Evaluierung von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung ist auch eine **genaue Festlegung darauf, was gemessen werden soll**. Zumeist beschränkt man sich dabei auf die Feststellung von Entwicklungen in den Kapazitäten von Individuen bzw. Organisationen bzw. der Entwicklungen im Hinblick auf die Leistungserbringung und Effizienz. Fragestellungen hinsichtlich von Verhaltensänderungen bzw. von Interaktionen zwischen Individuen und Organisationen, der Angemessenheit der angewandten Methoden und Ansätze sowie Veränderungen in den Rahmenbedingungen bzw. externer/interner Einflüsse werden dabei in der Regel ausgeblendet.

4. Hemmende Faktoren

In der Praxis können bedeutsame Herausforderungen auftreten, die den Erfolg von Maßnahmen der Kapazitätsentwicklung beeinträchtigen oder sogar verhindern können.

Umgehen bestehender Strukturen

Besondere Herausforderungen entstehen zum Beispiel durch die **Diskrepanz zwischen dem Anspruch eines langfristigen und selbstbestimmten Veränderungsprozesses** des Partner(lande)s einerseits und der **Kurzfristigkeit von Interventionen, vorab festgelegter sektorieller oder thematischer Prioritäten und Notwendigkeit der Leistungserbringung** von Seiten der Geber andererseits. Dadurch werden häufig zeitaufwändige und komplexe Prozesse zu wenig berücksichtigt, bestehende Strukturen umgangen und vorhandene Kapazitäten unterminiert. Dies erfolgt(e) einerseits durch die unreflektierte Übertragung von Strategien, Methoden und Ansätzen (Blueprints), die an die lokale Situation und Bedürfnisse nicht angepasst wurden, oder andererseits auch durch den noch immer vorherrschenden Einsatz von externen KonsulentInnen und ExpertInnen, die eigentlich den Anspruch verfolgen, die Kapazitäten der Partnerorganisation(en) zu stärken, aber in der Praxis zu oft die Arbeit des Partners übernehmen.

Ein typisches Beispiel dafür ist die **Schaffung von Durchführungsstrukturen** (Project Implementation Units), die aufgrund fehlender öffentlicher Institutionen oder unzureichender Kapazitäten und Ressourcen teilweise notwendig sind, aber auch das große **Risiko bergen, vorhandene Kapazitäten zu untergraben**. Sollten sol-

¹³ Weiterführende Hinweise zur Entwicklung von Kapazitätsentwicklungsindikatoren bietet das Paper von Morgan, Peter (1997) The design and use of capacity development indicators. Auch UNDP hat sich mit Indikatoren zur Kapazitätsentwicklung auseinandergesetzt und 2005 einen Resource Catalogue zu „Measuring capacities: An illustrative catalogue to benchmarks and indicators“ verfasst.



che Strukturen notwendig sein und vom Partnerland gewünscht werden, so ist jedenfalls darauf zu achten, dass diese nur kurzfristig bestehen und zur Kapazitätsentwicklung aller beteiligten AkteurlInnen – des öffentlichen wie auch des privaten Sektors und der Zivilgesellschaft – beitragen.

Mangelnde Berücksichtigung komplexer Prozesse

Auch wird die Komplexität von Kapazitätsentwicklung und Langfristigkeit von internen Veränderungsprozessen oft zu wenig berücksichtigt. **Zu hochgesteckte Zielsetzungen** tragen zur Frustration bei den Beteiligten und damit zu unzureichendem Verfolg und mangelndem Erfolg bei. Deshalb ist es wichtig, zwischen langfristigen Zielsetzungen und kurzfristig zu erreichenden Ergebnissen zu unterscheiden. Es bedarf daher einer genauen Zeitplanung (Sequencing) der erforderlichen Maßnahmen, der Bereitstellung von notwendigen Ressourcen und Inputs sowie einer großen Flexibilität und Möglichkeit der Anpassung an veränderte Bedingungen und natürlich einer Phasing-out-Strategie. Dabei kommt dem kontinuierlichen Austausch von Erfahrungen und gemeinsamen Lernen eine große Rolle zu.

Eine weitere Herausforderung besteht in **mangelhaften Kapazitätsanalysen**. Häufig enthalten sie keine Beurteilung von bestehenden Machtverhältnissen, Anreizsystemen und anderen Hemmnissen (etwa dem Fehlen (politischen) Willens und der Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung), was sich auf das Design der Intervention und vor allem auf die Wahrscheinlichkeit, die Zielsetzungen zu erreichen, auswirkt.

Systemische Herausforderungen und externe Faktoren

Zu den systemischen Problemen in den Partnerländern gehören unter anderem auch die **mangelhaften bzw. fehlenden Anreizsysteme**. Die Gehälter im öffentlichen Sektor sind oft sehr gering, weshalb geringer Anreiz und Motivation bestehen, die Arbeitsleistung effizient zu erbringen. So werden etwa Trainings, Studienreisen oder Workshops, die eigentlich auch zur Motivation und Verbesserung der Leistungserfüllung beitragen sollen, von manchen TeilnehmerInnen vorrangig genutzt, um finanzielle Begünstigungen (wie etwa Allowances) zu erhalten. Insofern könnten etwa bei der Identifikation und Auswahl von TeilnehmerInnen angemessene – wenn auch oft nur symbolische – Eigenbeiträge angedacht werden, um die Treffsicherheit zu erhöhen.¹⁴

Ein weitverbreitetes Risiko im Rahmen von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung stellen Faktoren wie die **Abwanderung ausgebildeter Personen** in besser bezahlte Arbeitsplätze im privaten Sektor (oder in Geberorganisationen) aufgrund niedriger Gehälter oder fehlenden Karriereanreizen, **Umbesetzungen von Positionen** im öffentlichen Sektor – oft aufgrund von parteipolitischen Interessen – oder auch die **Migration** in besser gestellte Entwicklungs- oder Industrieländer (Brain Drain) dar. Diesen Faktoren kann nur durch strukturelle Reformen und Umsetzung entsprechender Strategien zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in den Partnerländern insgesamt begegnet werden. Wichtig ist dabei eine Konsensfindung auf der Politikebene, welche durch ergebnisorientierte Diskussionen initiiert und gefördert werden kann.

¹⁴ Eigenbeiträge sind grundsätzlich Mittel, um die Treffsicherheit zu erhöhen, könnten aber dazu führen, dass wichtige Zielgruppen nicht teilnehmen würden. Aus diesem Grund ist auch eine mit dem Partnerland und anderen Gebern abgestimmte Vorgangsweise notwendig.



Nachhaltige Kapazitätsentwicklung wird aber vor allem auch durch externe Faktoren, wie etwa Kriege oder chronische Instabilität, stark eingeschränkt. In **fragilen Staaten oder Regionen** sollen daher vor allem die Kernaufgaben des Staates sowie lokaler Institutionen und AkteurInnen bestmöglich durch **nachfrageorientierte, angepasste und abgestimmte Maßnahmen** der Kapazitätsentwicklung unterstützt werden.

5. Schlussfolgerungen und Position der OEZA

Kapazitätsentwicklung ist ein langfristiger und komplexer Veränderungsprozess

Kapazitätsentwicklung muss als ein **interner Veränderungsprozess** verstanden werden, der in den Partnerländern stattfindet, von diesen ausgeht und in deren Eigenverantwortung liegt. Insofern kann Kapazitätsentwicklung nicht von außen initiiert und gestaltet werden, sondern muss an die endogenen Prozesse und Bedingungen angepasst sein, die vorhandenen Ressourcen effizient nutzen sowie zur Harmonisierung von Ansätzen, Instrumenten und Methoden beitragen.

Positionierung der OEZA:

- Die OEZA unterstützt gemäß den Prinzipien der Pariser Deklaration vorhandene Strategien und Programme zur Kapazitätsentwicklung in ihren Partnerländern. Dabei ist – abhängig vom jeweiligen Engagement – eine direkte Beitragsleistung vorzusehen oder ein komplementäres Vorgehen zu wählen.
- Die OEZA bezieht im Rahmen der Unterstützung von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung immer alle drei Ebenen – Individuum, Organisation und das gesellschaftliche Umfeld – und deren Interdependenzen systematisch in Betracht.

Die Einbeziehung des Kontextes ist notwendig

Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung dürfen nicht nur auf die Stärkung der Leistungsfähigkeit von Menschen oder Organisationen fokussiert sein, sondern müssen auch **hemmende oder fördernde Rahmenbedingungen sowie soziale und politische Beziehungen** berücksichtigen. Umgekehrt reicht die einseitige Verbesserung von institutionellen und politischen Rahmenbedingungen nicht aus, um die Leistungsfähigkeit von Menschen, Organisationen sowie der Gesellschaft als Ganzes entscheidend zu steigern, wenn sich nicht von konkreten Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung flankiert werden.

- Die OEZA verfolgt im Rahmen von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung eine systemische Vorgehensweise. Dabei kommt der Stärkung der Fähigkeit der unterschiedlichen AkteurInnen (öffentlicher und privater Sektor sowie Zivilgesellschaft) auf allen Ebenen gleiche Bedeutung zu wie der Verbesserung von Institutionen und Politiken.
- Die OEZA berücksichtigt dabei nicht nur jene AkteurInnen und Partnerorganisationen, die unmittelbar mit der Planung, effizienten Umsetzung und Finanzmanagement, Monitoring und Evaluierung von Vorhaben befasst sind, sondern sieht darüber hinaus eine systematische Betrachtung von möglichen Ursache-Wirkungsverhältnissen vor.

Der entscheidende Beitrag systematischer Kapazitätsanalysen

Kapazitätsanalysen beschränken sich oft auf Beschreibungen, welche Kapazitäten fehlen und wie diese Lücken behoben werden können, ohne auf die Ursachen mangelnder Kapazitäten einzugehen. Dies kann zu vereinfachenden Antworten verleiten, sodass angestrebte Ziele trotz bester Absicht nicht erreicht werden. Der aus-



schließliche Fokus auf Mängel und Schwächen kann nicht nur zur Demotivation führen, sondern auch die **Ursachen und mögliche Kapazitätsfallen** (Capacity Traps) – in der Regel durch ungleiche Machtbeziehungen, ungleichen Zugang zu Ressourcen und Inputs sowie divergierende Interessen und Wahrnehmungen der Beteiligten – **verschleiern**.

- Die OEZA ist bemüht, der Komplexität von Kapazitätsentwicklung in jeder Analyse Rechnung zu tragen: In diesem Zusammenhang sind Verhalten, Motivation, Fähigkeiten, Wissen etc. jedes einzelnen Individuums und jeder Gruppe auf organisatorischer wie institutioneller Ebene in kurz- wie langfristiger Perspektive zu betrachten.
- Die OEZA ist bestrebt, partizipative Selbstanalysen durch das Partnerland bzw. die Partnerorganisation unter Beteiligung aller relevanten AkteurInnen sowie die Erarbeitung von Strategien und diesbezüglichen Umsetzungsplänen zu unterstützen.

Die Auswahl der Zielgruppen

Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung und dementsprechend deren Nutzung waren bisher vorwiegend auf die zentrale Regierungs- und Verwaltungsebene konzentriert, wodurch sich insgesamt ein hoher **Nachhol- und Verbesserungsbedarf auf subnationaler und lokaler Ebene** ergibt. Obgleich der öffentliche Sektor eine tragende Rolle in der Erreichung von Entwicklungszielen des jeweiligen Landes innehat, können diese nur in Zusammenarbeit mit VertreterInnen des privaten Sektors sowie der Zivilgesellschaft – auch auf subnationaler und lokaler Ebene – erreicht werden.

- Die OEZA ist sich der Notwendigkeit einer umfassenden Beteiligung von VertreterInnen des privaten Sektors und der Zivilgesellschaft am Entwicklungsprozess bewusst. Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung zielen insofern auf Befähigung und Problemlösung im jeweiligen Lebens- und Arbeitskontext sowie auf inklusive Beteiligung an Entscheidungsprozessen ab.
- Die OEZA unterstützt gemäß ihrem Profil vor allem AkteurInnen und Institutionen auf lokaler Ebene und ist bestrebt, deren Interessen auch in Programmen auf nationaler und regionaler Ebene Rechnung zu tragen. Dabei müssen vor allem fehlende Anreize und Kenntnisse guter Beispiele, die allgemein eher schlechten politisch-rechtlichen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen und das spezifische soziokulturelle Umfeld (inklusive der sprachlichen und kommunikativen Erfordernisse) beachtet werden.
- Die OEZA ist bestrebt, vor allem arme, benachteiligte und verwundbare Bevölkerungsgruppen in Prozesse der Kapazitätsentwicklung einzubeziehen, um ungleiche Machtverhältnisse einzuebnen und im Dialog mit den lokalen AkteurInnen gemeinsame Lösungsansätze zu entwickeln.

Angepasste Ansätze und Methoden

Kapazitätsentwicklung kann Veränderungen im Wissen, Fertigkeiten, Fähigkeiten, Ablauf von Arbeitsprozessen, Einsatz von Instrumenten sowie bei Systemen, Autoritätsmustern, im Managementstil etc. beinhalten. Kapazitätsentwicklung ist aber wie Lernen ein Prozess, der bei Individuen, Organisationen sowie in der Gesellschaft stattfindet. Ausgangspunkt kann daher nicht das jeweilige Angebot des Gebers an bestimmten Instrumenten oder Methoden zur Kapazitätsentwicklung (wie etwa Training) sein, sondern die Fragestellungen „**Wofür werden Kapazitäten benötigt? Für wen? Zur Erreichung welcher Ziele?**“.

- Die OEZA ist bemüht, dem aktuellen Bedarf zu entsprechen und dem jeweiligen Kontext angepasste Methoden und Instrumente zu verwenden. Dabei soll verstärkt innovativen Formen von (kollektivem, lokalem) Lernen und Wissensentwicklung (Linking Local Learners) Rechnung getragen werden.



- Die OEZA ist bestrebt, vorhandene nationale/lokale Expertisen zu nutzen sowie diese bestmöglich in ihren eigenen Anstrengungen zur Kapazitätsentwicklung und systemischen Veränderungen zu unterstützen. Die Entwicklung und Stärkung von bestehenden nationalen/regionalen Institutionen und Universitäten in den Partnerländern wird daher als prioritäre Aufgabe angesehen.

Monitoring und Evaluierung

Kapazitätsentwicklung ist ein **komplexer und langfristiger Prozess**. Nachhaltige Veränderungsprozesse aber auch die Anwendung des tatsächlich Erlernten im täglichen Arbeits- und Lebensumfeld sind schwierig zu erfassen, da zahlreiche interne wie externe Faktoren, die hemmend oder fördernd wirken, berücksichtigt werden müssen. Deshalb bleibt die Messung und Bewertung von Erfolgen bzw. Rückschlägen zumeist auf den Einsatz von Ressourcen und Inputs und deren unmittelbaren Outputs – meist lediglich quantitativ gemessen – beschränkt und Fragen der Qualität, Angemessenheit und Akzeptanz der Wissensvermittlung werden zu wenig berücksichtigt.

- Die OEZA ist sich der Notwendigkeit von langfristigem Engagement und flexibler, angepasster Lösungsansätze bewusst. In diesem Zusammenhang sollen verstärkt gegenseitige Lern- und Erfahrungsprozesse ermöglicht werden.
- Die OEZA ist sich der Schwierigkeit der Festlegung von angepassten Indikatoren, der Messung von mittel- bis langfristigen Ergebnissen und Wirkungen sowie deren Dokumentation bewusst. Sie ist bemüht, die Entwicklung von effizienten und effektiven Methoden zu verfolgen und die Partnerländer bei der Verbesserung der Prozesse zu unterstützen.

Voraussetzungen nachhaltiger Kapazitätsentwicklung

Kapazitätsentwicklung erfordert einen langfristigen und kontinuierlichen Ansatz. Fähigkeiten und Kenntnisse können nur langsam entfaltet werden, erworbenes Wissen geht rasch wieder verloren, wenn es nicht regelmäßig genutzt und weiterentwickelt wird. Von kurzfristigen Maßnahmen und schnellen Erfolgsmeldungen ist daher abzusehen. Weder die Übertragung von vorgefertigten Modellen (Blueprints) noch die Praxis eines reinen Wissenstransfers vom Norden in den Süden hat sich als nachhaltig erwiesen. Häufig blieben der **lokale Kontext, die aktuelle Nachfrage und die Akzeptanz** der Intervention unberücksichtigt. Auch wurde durch das Angebot an Training bzw. technischer Hilfe Abhängigkeit von externer Unterstützung geschaffen.

- Die OEZA unterstützt die Entwicklung von eigenständiger Fachkompetenz und Expertise in den Partnerländern für systematische Analysen, strategische Beratung und Begleitung, Politikdialog, resultatorientierte Verfahren und Prozesse. Diese Institutionen sind auch wichtige Kooperationspartner im Rahmen der Dokumentation von Erfahrungen und Good Practices für gemeinsames Lernen unter Involvierung aller AkteurInnen in den Partnerländern.
- Die OEZA ist bemüht, ihre Anstrengungen hinsichtlich der Entwicklung von Kapazitäten und Stärkung von Institutionen des öffentlichen Sektors, der Privatwirtschaft sowie der zivilen Gesellschaft zu verstärken. Dies sollte jedoch keineswegs durch isolierte Interventionen erfolgen, sondern im Rahmen nationaler Politiken und Strategien zur Reform des öffentlichen Sektors bzw. der jeweiligen Sektorstrategien.
- Die OEZA ist sich der Herausforderungen im Rahmen einer systematischen Vorgehensweise und des diesbezüglichen Bedarfs an notwendigen personellen Ressourcen sowie verbesserter Koordination und Abstimmung bewusst. Insofern ist vor allem eine vertiefte Zusammenarbeit mit den Partnerländern sowie anderen Gebern etwa im Rahmen von gemeinsamen Kapazitätsanalysen vorgesehen.

Weiterführende Literatur

Danida (2011) Addressing capacity development in Danish development cooperation – Guiding principles and operational steps; Technical advisory services
www.amg.um.dk/NR/rdonlyres/9C51AD1D-1AF6-4577-B256-F9721C066559/0/AddressingCapacityDevelopmentinDanishDevelopmentCooperation2011.pdf

Danida (2011) Applying political stakeholder analysis – How can it work?; Technical advisory services 2011
www.danidadevforum.um.dk/NR/rdonlyres/A9F2A3F3-17FF-4ADA-8AC0-008E5EA8166A/0/PoliticalStakeholderAnalysis.pdf

EuropeAid (2005) Institutional assessment and capacity development – Why, what and how? Tools and methods series reference document, No 1
http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t106_en.htm

EuropeAid (2008) Reforming technical cooperation and project implementation units for external aid provided by the European Commission – A backbone strategy
http://ec.europa.eu/europeaid/how/ensure-aid-effectiveness/documents/backbone_strategy_on_tc-pius_final_en.pdf

EuropeAid (2009) Toolkit for capacity development. Tools and methods series reference document, No 6.
http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/174a_cdt_toolkit_march09.pdf

Ministry of Foreign Affairs, Danida. (2005) A results-oriented approach to capacity change, by Boesen, Niels and Ole Therkildsen
www.um.dk/NR/rdonlyres/780914AD-A4C4-42C2-8039-8115F4CA0DDB/0/KortCDbriefintro.pdf

Morgan, Peter (1997) The design and use of capacity development indicators. Paper prepared for CIDA.
[www.mekonginfo.org/HDP/Lib.nsf/0/18A3C57E35F91A9E47256D80002F7C81/\\$FILE/CIDA%20-%20Capacity%20Development%20Indicators%201997.PDF](http://www.mekonginfo.org/HDP/Lib.nsf/0/18A3C57E35F91A9E47256D80002F7C81/$FILE/CIDA%20-%20Capacity%20Development%20Indicators%201997.PDF)

Morgan, Peter (2003) Draft background paper on methodology, DAC Study on capacities, change and performance
[www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/40FF1E7FC2E5CCB0C125709F0038B52E/\\$FILE/Morgan_background%20paper%20on%20methodology%20June%202003_long.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/40FF1E7FC2E5CCB0C125709F0038B52E/$FILE/Morgan_background%20paper%20on%20methodology%20June%202003_long.pdf)

Norad (2008) Synthesis study on best practices and innovative approaches to capacity development in low-income African countries, Synthesis report 1/2008
www.norad.no/en/Tools+and+publications/Publications/Publication+Page?key=109826

OECD (2006) The challenge of capacity development – Working towards good practice. DAC guidelines and reference Series, Paris.
www.oecd.org/dataoecd/4/36/36326495.pdf



OECD (2009) Inventory of donor approaches to capacity development: What we are learning, OECD/DAC Capacity Development Team, March 2009.

http://capacity4dev.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2009-04-30/21_INVENTORY_OF_DONORS_Final.pdf

OECD/DAC, LenCD (2010): Seeking better practices for capacity development: Training & beyond, Special consultancy by Jenny Pearson

www.oecd.org/dataoecd/35/53/44696077.pdf

ÖFSE (2004), Das Konzept der Kapazitätenentwicklung in der Entwicklungszusammenarbeit. Unter besonderer Berücksichtigung der Bildungszusammenarbeit

www.oefse.at/download/Capacity_Development.pdf

UNDP (2005), Measuring capacities: An illustrative catalogue to benchmarks and indicators; Capacity development group, Bureau for development policy

www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/HTML/Gender-RG/Source%20%20documents/Tool%20Kits%20&%20Guides/Monitoring%20and%20Evaluation/TLM&E5%20Measuring%20Capacity.pdf

UNDP (2008), Capacity assessment – practice note

www.undp.org/capacity/assess.shtml

UNDP (2008), Capacity assessment methodology – user’s guide

www.undp.org/capacity/assess.shtml

UNDP (2009), Capacity development: A UNDP Primer. New York.

http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset_id=222277

UNDP (2010), Measuring capacity

www.unpcdc.org/media/139344/undp_measuring_capacity_july_2010%201.pdf

UNDP (2010), Defining and measuring capacity development results. New York (One Page Summary).

<http://content.undp.org/go/cms-service/download/publication/?version=live&id=2688568>

Weltbank (2005), Capacity building in Africa. An OED Evaluation of World Bank Support

http://www.worldbank.org/oed/africa_capacity_building/

Weltbank (2008), Using training to build capacity for development - An evaluation of the World Bank’s Project-Based and WBI Training

<http://www.worldbank.org/ieg/training/download.html>

Weltbank (2009), The capacity development results framework – A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development, by Samuel Otoo. Natalia Agapitovy and Joy Behrens

http://siteresources.worldbank.org/EXTCDRC/Resources/CDRF_Paper.pdf?resourceurlname=CDRF_Paper.pdf

Nützliche Links

Capacity.Org

An EZA-Praktiker gerichtete Ressourcensammlung zur Kapazitätsentwicklung (z.B. neueste Dokumente zu Analytical Frameworks, Policy-Diskussionen oder praktischen Erfahrungen und Toolkits) sowie Zugang zum Journal Capacity.org.

www.capacity.org

EuropeAid

Interaktive Online-Plattform zu Kapazitätsentwicklung von EuropeAid, die sich an EZA-PraktikerInnen der Kommission, Partnerländer, Geber sowie an ForscherInnen und zivilgesellschaftliche AkteurInnen richtet. Die Website enthält Wissensaustausch- und Diskussionsbereiche sowie ein Magazin zu aktuellen Entwicklungen im Bereich der Kapazitätsentwicklung.

<http://capacity4dev.ec.europa.eu/>

ECDPM

Website des European Centre for Development Policy Management zur Unterstützung effektiver und gleichberechtigter Partnerschaften zwischen Nord und Süd. Die Sektion "Knowledge and Innovation" enthält zahlreiche Berichte und Papers zu verschiedenen Aspekten der Kapazitätsentwicklung.

www.ecdpm.org/

LenCD

LenCD ist ein informelles Netzwerk von ForscherInnen und PraktikerInnen, das verschiedene Initiativen im Bereich der Kapazitätsentwicklung verbindet. Ziel ist der Austausch von Wissen und Erfahrungen, die Förderung von Dialog und Zusammenarbeit sowie das Mainstreaming von Kapazitätsentwicklung im Rahmen der OECD/DAC-Agenda. Die Website beinhaltet eine umfangreiche Sammlung an Dokumenten zu thematischen Aspekten, Länderstudien sowie Informationen zu aktuellen Policy-Diskussionen in der Kapazitätsentwicklung.

<http://LenCD.org>

OECD

Website des OECD/DAC zum Thema Kapazitätsentwicklung inklusive Links zu allen zentralen OECD/DAC-Publikationen und wichtigen externen Ressourcen.

www.oecd.org/dac/capacitydevelopment

UNDP

Website von UNDP zu Kapazitätsentwicklung mit Infos zu verschiedenen Focus-Areas und praxisorientierten Anleitungen.

www.undp.org/capacity/index.shtml

Weltbank

Die Website des Capacity Development Resource Centre der Weltbank bietet Links zu aktuellen Initiativen und Partnerschaften, Toolkits, Indikatoren und Daten sowie eine umfangreiche Literatursammlung zum Thema. Ziel ist die Förderung resultatsorientierter Kapazitätsentwicklung durch die Vernetzung von AkteurInnen und den Austausch von Wissen und Erfahrung.

<http://go.worldbank.org/TFIPT5BOR0>



Annex 1

Verfahren/Methoden von Kapazitätsanalysen

Ziel von Kapazitätsanalysen (Capacity Assessments) ist es, aussagekräftige Ergebnisse hinsichtlich bestehender und fehlender Kapazitäten in einer bestimmten Organisation, Institution oder in einem Sektor zu erlangen, um damit strategisch relevante Entscheidungen betreffend Planung, Design und Umsetzung von Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung zu ermöglichen. Darüber hinaus bilden die Fragestellungen von Kapazitätsanalysen meist auch die Grundlage für die Entwicklung und Festlegung von Indikatoren und Benchmarks, deren Erreichung bzw. Nichterreichung im Rahmen von Monitoring und Evaluierung überprüft werden.

Um Kapazitätsanalysen durchzuführen wurden von Seiten der Geber während der letzten Jahre einige unterschiedliche Tools und Checklisten entwickelt. Diese zielen darauf ab, den Analyseprozess zu systematisieren, d. h. möglichst alle relevanten Aspekte abzudecken sowie die Ergebnisse möglichst übersichtlich darzustellen. Der folgende Überblick stellt einige dieser Verfahren vor. Die Auswahl ist dabei aus Gründen der Praktikabilität und Übersichtlichkeit wie auch im Sinne der Harmonisierung begrenzt gehalten.

Das von **UNDP** entwickelte Capacity Assessment Framework ist als Ansatzpunkt für Kapazitätsanalysen gedacht und soll eine möglichst umfassende Berücksichtigung zentraler und potenziell wichtiger Aspekte sicherstellen. Dieses Framework soll jedoch nur als Vorlage dienen, die an den jeweiligen lokalen Kontext angepasst werden muss.

Eine Kapazitätsanalyse sollte demzufolge grundsätzlich die folgenden drei Dimensionen umfassen:

- Der Ausgangspunkt der Analyse ist je nach Bedarf beim gesellschaftlichen Umfeld, der Organisation oder dem Individuum selbst anzusetzen. Durch die Analyse von Wechselwirkungen mit den anderen Ebenen werden dann auch diese berücksichtigt.
- Die relevanten Kernaspekte der Analyse betreffen die Bereiche institutionelle Gestaltung, Führungsstil/-verhalten, Wissen/Kompetenzen, Rechenschaftspflicht.
- Anschließend sollte man sich konkreter auf die spezifischen funktionalen und technischen Kapazitäten fokussieren. Dabei gilt es zentrale funktionale Kapazitäten zu erfassen, die notwendig sind, um Politiken, gesetzliche Regelungen und Strategien zu entwickeln und umzusetzen (dabei sind vor allem die Fähigkeiten Beteiligte einzubeziehen, Situationen zu beurteilen, Visionen zu entwickeln etc. relevant). Je nach Kontext sind dabei verschiedene technische Kapazitäten notwendig.

UNDP bietet in einer Practice Note¹⁵ sowie einem User Guide¹⁶ genaue Anleitungen zur Vorbereitung, dem Design und der Durchführung derartige Kapazitätsanalysen. Dabei werden auch Hinweise zur Beurteilung des bestehenden sowie des erwünschten Niveaus an Kapazitäten gegeben, die wiederum als Basis für die Entwicklung von Indikatoren und Benchmarks dienen können (u. a. auf Basis eines Beispiel-Fragenkataloges). Für alle Schritte werden praktische Beispiele für die Umsetzung gegeben.

¹⁵ UNDP (2008) Capacity assessment – practice note

¹⁶ UNDP (2008) Capacity assessment methodology user's guide

Ein etwas offener Zugang wird von **EuropeAid** in ihren Toolkits¹⁷ gewählt. Dabei wird kein festgelegter Rahmen für Kapazitätsanalysen entwickelt, sondern vorhandene Instrumente vorgestellt und Hinweise auf deren Einsatzmöglichkeiten gegeben. Diese Instrumente ergänzen sich zwar in vielen Bereichen, sollen aber nicht in strikt linearer Reihenfolge angewandt werden. Stattdessen empfiehlt es sich, die jeweils für eine bestimmte Intervention relevanten Tools auszuwählen und zu kombinieren. Insgesamt werden acht Tools vorgestellt:

1. Die **Quick Scanning Matrix** dient als Ansatzpunkt, um ein gemeinsames Verständnis hinsichtlich der Notwendigkeit von ausreichenden Kapazitäten und Kapazitätsentwicklung hervorzubringen. Diese Matrix wird ergänzt durch eine **Process Checklist**, mit der sichergestellt werden kann, dass wichtige Analyseinstrumente zum richtigen Zeitpunkt zum Einsatz gelangen.
2. Mit der **Bewertung organisatorischer Kapazitäten** kann der Umfang der Analyse bestimmt werden, indem überprüft wird, welche wichtigen Bereiche berücksichtigt werden (sollen).
3. Mit der **Bewertung der Rollenverteilung** kann während aller Analysephasen Ownership sichergestellt werden, indem es allen beteiligten Partnern ermöglicht wird, ihre Rolle im Rahmen des gesamten Kapazitätsentwicklungsprozesses selbst zu bewerten und gegebenenfalls zu ändern.
4. Mit dem **Mapping von relevanten AkteurlInnen auf Sektor- und Regierungsebene** soll eine ausreichende – nicht zu enge oder zu breite – Berücksichtigung und Einbeziehung von Institutionen und Organisationen ermöglicht werden.
5. Die **Analysen der politischen Ökonomie und der Beteiligten** liefern Erkenntnisse über wichtige Kontextfaktoren, die Kapazitätsentwicklung fördern oder hemmen können. Diese stellen wiederum wichtige Inputs für die Entscheidungsfindung auf strategischer Ebene dar.
6. Das Instrument **Change Management** wurde vor allem für die operative Planungsarbeit entwickelt und hilft, Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kapazitäten der verschiedenen AkteurlInnen im Veränderungsprozess zu identifizieren und zu beurteilen.
7. Mit der **Festlegung der Reihenfolge (Sequencing) und des Untersuchungsrahmens (Scoping)** von Kapazitätsentwicklung und Veränderungsprozessen werden Faktoren, die dabei berücksichtigt werden müssen, detaillierter behandelt und mit Informationen aus den anderen Tools zusammengeführt.
8. Mit dem **logischen Design von Kapazitätsentwicklungsprozessen** und der Unterstützung von Kapazitätsentwicklung wurde der Logical Framework Approach an die Erfordernisse Output-orientierter Kapazitätsentwicklung angepasst und hilft somit, den begrenzten Fokus auf Inputs zu vermeiden, der bei Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung häufig ist.

Im Toolkit wird jedes dieser acht Tools im Hinblick auf seinen Zweck, seine Einsatzmöglichkeiten und seine Verwendung genauer erklärt. Für jedes Tool werden weiterführende Links sowie tabellarische Vorlagen gegeben, die für eigene Erhebungen verwendet werden können. Der Annex beinhaltet auch praxisorientierte Anleitungen zur Erstellung von Terms of Reference.

¹⁷ EuropeAid (2005) Institutional assessment and capacity development – Why, what and how? Tools and methods series reference document, N° 1 und EuropeAid (2009) Toolkit for capacity development. Tools and methods series reference document, No 6.



Annex 2

Verfahren/Methoden zu Monitoring und Evaluierung

Auf die Problematiken im Zusammenhang mit Indikatoren zur Messung und Bewertung von Kapazitäten und Kapazitätsentwicklung wurde bereits im Kapitel 3.6 verwiesen, weshalb hier ergänzende Informationen vermittelt werden sollen.

Wichtig ist, dass es kein vorgefertigtes Set an Indikatoren für Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung geben kann, da diese an den jeweils spezifischen thematischen und sektoriellen Kontext sowie an die spezifischen Bedingungen des jeweiligen lokalen Umfelds angepasst werden müssen. Dabei ist es notwendig, dass alle Beteiligten über ein gemeinsames Verständnis betreffend den Sinn und Zweck der gewählten und festgelegten Indikatoren haben. Zentrale Frage für die Auswahl von Indikatoren ist immer: „**Capacity for what?**“ – also welche Kapazitäten brauchen die Akteurinnen, um bestimmte Funktionen auszuführen und bestehende Hemmnisse zu überwinden?

Indikatoren zur Messung von Kapazitätsentwicklung sollen dabei nicht immer ausschließlich quantitativ sein (etwa TeilnehmerInnen an Aus- und Weiterbildungen, ausgebildeten MitarbeiterInnen), sondern – soweit wie möglich – durch qualitative Indikatoren (etwa Fähigkeit und Bereitschaft, neue Methoden oder Lehrinhalte anzuwenden) ergänzt werden. Erhoben werden letztere beispielsweise durch Self-Assessments der Beteiligten bzw. deren Befragung. Insgesamt sollten jedoch lange, komplexe Indikatorenlisten vermieden und möglichst nur wenige, dafür aber aussagekräftige Indikatoren verwendet werden.

Bezüglich der Systematik der Messverfahren und Indikatorenauswahl gibt es verschiedene Zugänge, welche in Folge kurz dargestellt werden sollen.

Das von **UNDP** entwickelt Capacity Measurement Framework¹⁸ basiert auf der Input-Output-Outcome-Impact Logik des Results-based Management und konzentriert sich in der Messung von Kapazitäten auf die drei Ebenen Impact, Outcome und Output. Da es bezüglich der langfristigen Auswirkungen – trotz bestehender Lücken – bereits relativ gut entwickelte quantitative Indikatoren gibt, beschränken sich die Anleitungen vor allem auf Outcome- und Output-Indikatoren.

Outcomes werden anhand der **Veränderungen in den Fähigkeiten von Organisationen** gemessen: effizient und effektiv zu funktionieren sowie adäquate Ergebnisse, Produkte oder Leistungen zu erbringen, die sich aus Investitionen in Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung ergeben (Performance); diese Leistungsfähigkeit zu erhalten, Problemlösungen zu finden und Barrieren zu überwinden (Stability) und sich an veränderte Rahmenbedingungen und Anforderungen anzupassen (Adaptability). UNDP identifiziert dabei vier Kernbereiche, welche am effizientesten zu Kapazitätsentwicklung beitragen, nämlich institutionelle Arrangements, Führungsstil, Wissen und Rechenschaftspflicht. Hinsichtlich der Messverfahren bleibt die Darstellung auf einer eher abstrakten Ebene, da nur davon ausgegangen wird, dass die Indikatoren in einen Monitoring- und Evaluierungsplan aufgenommen werden, mit dessen Hilfe dann eine systematische Messung und Berichterstattung betreffend Ergebnisse im Rahmen der Durchführung und damit ein Beitrag zu besserem Performance Management, Rechenschaftspflicht und Lernen möglich ist.

¹⁸ Siehe dazu UNDP (2010) Measuring capacity sowie UNDP (2005) Measuring capacities: An illustrative catalogue to benchmarks and indicators.

Insgesamt bietet UNDP eine sehr praxisorientierte Anleitung mit vielen konkreten Beispielen (inklusive spezifischer Beispiele für Indikatoren). Eine kritischere Diskussion und Auseinandersetzung mit Indikatoren und möglichen Problematiken unterbleiben jedoch.

Ein anderer Zugang, der sich stärker mit kritischen und prozessorientierten Fragen von Kapazitätsentwicklung und diesbezüglichen Indikatoren auseinandersetzt, wird in einem älteren aber sehr lesenswerten Beitrag von Peter Morgan für **CIDA**¹⁹ gewählt. Statt der klassischen Output-Outcome-Impact Perspektive wird vorgeschlagen, Indikatoren für drei bei der Kapazitätsentwicklung relevante Dimensionen auszuwählen:

- **Produkt:** Indikatoren zur Messung der Kapazitäten, die im Rahmen einer Intervention entwickelt werden (z. B. Indikatoren zur Messung von ursprünglichen Kapazitäten, erwünschten bzw. realistischerweise erreichbaren Kapazitäten sowie den tatsächlich entwickelten Kapazitäten)
- **Performance:** Indikatoren zur Messung substantieller Outcomes des Programms
- **Permanenz:** Indikatoren zur Messung der Nachhaltigkeit der entwickelten Kapazitäten

Danida²⁰ – wie auch in leicht abgeänderter Form – EuropeAid beziehen sich auf einen result-oriented approach to capacity development and change (ROACH), um den Beitrag zur Kapazitätsentwicklung des öffentlichen Sektors im Rahmen von Sektorprogrammen zu evaluieren.

Ausgangspunkt der Analyse bilden dabei die Outputs, die von den Organisationen in einem bestimmten Sektor erbracht werden sollen. Dazu zählen Politikgestaltung und Gesetzgebung, Erbringung von Dienstleistungen sowie Wahrnehmung der Kontrollfunktion. Ausgehend von diesen erwünschten Outputs sollten dann die relevanten Organisationen identifiziert werden, deren Aufgabe die Erbringung dieser Outputs ist/sein soll.

Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung sollen letztlich zu signifikanten quantitativen oder qualitativen Veränderungen in den Outputs dieser Organisationen beitragen. Der Fokus liegt daher weniger auf den Inputs (wie technische Unterstützung oder Training), sondern auf den konkreten Outputs, die durch verbesserte Kapazitäten der Organisation erbracht werden können. Veränderungen der Outputs von Organisationen dienen als Proxy-Indikatoren für Veränderungen in ihren Kapazitäten. Die Definition „angemessener“ Outputs, d. h. welche Outputs der öffentliche Sektor liefern soll und wie diese hergestellt werden sollen, ist dabei naturgemäß umstritten.

Ergänzend soll auf das von Seiten der **Weltbank** entwickelte Results Framework²¹ verwiesen werden, welches versucht, eine Antwort auf die lange Zeit vorherrschende Kritik an Kapazitätsentwicklung (wie Mangel an klaren Definitionen, kohärenten konzeptionellen Rahmen und effizientes Monitoring von Ergebnissen) zu finden. Auch soll damit ein gemeinsamer systematischer Ansatz für Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung und deren Messung gefunden werden. Mit diesem Rahmen soll dazu beigetragen werden, die Zielsetzungen festzulegen, vorherrschende Kapazitätsfaktoren zu bestimmen, adäquate Change Agents zu identifizieren und effektives Lernen einzuplanen.

¹⁹ Morgan, Peter (1997). The design and use of capacity development indicators. Paper prepared for the policy branch of CIDA

²⁰ Ministry of Foreign Affairs, Danida. (2005) A Results-oriented Approach to Capacity change, by Boesen, Niels and Ole Therkildsen

²¹ Weltbank (2009) The capacity development results framework – A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development, by Samuel Otoo. Natalia Agapitov and Joy Behrens

Insgesamt bietet dieses Dokument einen sehr komplexen und umfassenden Rahmen für Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung, wobei schrittweise die einzelnen Phasen des Programmzyklus und die notwendigen Analyseschritte etc. beschrieben werden. Auch wird durch die Schwerpunktsetzung auf das jeweils notwendige Lernen und Veränderungsprozesse der beteiligten AkteurInnen und Organisationen der Fokus auf Change Management gelegt.

Annex 3

Fragebogen zur Beurteilung von Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen

Im Sinne einer explorativen, die Herausforderungen der operativen Arbeit einbeziehenden Herangehensweise wurde im Jahr 2010 ein Fragebogen zur Beurteilung von Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen in von der Austrian Development Agency (ADA) durchgeführten OEZA-Projekten entwickelt. In Folge wurden sechs bestehende und geplante Projekte als Fallstudien ausgewählt, bei denen der Fragebogen im Rahmen einer ausführlichen Stellungnahme von verschiedenen ADA-MitarbeiterInnen angewendet wurde.

Dabei wurden zunächst die im Rahmen des Projekts erfolgte Problemanalyse und das Design der Maßnahmen behandelt und anschließend die konkrete Umsetzung der Maßnahmen auf die zu erwartenden Auswirkungen auf die Kapazitätsentwicklung untersucht.

Ziel war einerseits ein gemeinsames Verständnis von Kapazitätsentwicklung und ihrer Umsetzung in der Praxis bei allen Beteiligten zu entwickeln. Andererseits sollte eine Art Checkliste für die Beurteilung konkreter Projekte hinsichtlich der Qualität der in ihnen enthaltenen Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen entwickelt werden, die in der Praxis (am besten in der Planungsphase von Projekten) regelmäßig eingesetzt werden kann.

Auf den folgenden Seiten werden der Fragebogen, die für die Fallstudien herangezogenen Projekte und die wichtigsten Schlussfolgerungen der durchgeführten Fallstudien offengelegt.

Fragebogen Kapazitätsentwicklung
1. Kurze Beschreibung des Projektes (max. 15 Zeilen)
2. Problemanalyse/Design (max. 40 Zeilen)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Waren die Kapazitäten – vorhandene und fehlende – Teil der kontextspezifischen Problemanalyse? ■ Wurden die nationalen Aktionspläne/allfällige Kapazitätsentwicklungsstrategien berücksichtigt? und/oder: Waren die Partnerorganisation(en) am Design der Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen des Projektes beteiligt? Halten die Partnerorganisation(en) die Kapazitätsentwicklungsstrategie für sinnvoll, notwendig und machbar? ■ Wurde die Analyse nicht nur auf technische Aspekte beschränkt? Wurden „Kapazitätsfallen“ wie z.B. ungleiche Machtbeziehungen, ungleicher Zugang sowie divergierende Interessen berücksichtigt? ■ Sind die Maßnahmen und der erwartete Nutzen von Kapazitätsentwicklung nur auf die zentrale Ebene konzentriert oder wurden auch die lokale Ebene und Herausforderungen für die Zivilgesellschaft mit einbezogen? ■ Gibt es eine „Risikoabschätzung“ (z. B. in Bezug auf politische Rahmenbedingungen, soziokulturelle, institutionelle Rahmenbedingungen)?



3. Umsetzung (max. 30 Zeilen)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Gibt es eine explizite Strategie wie die festgestellten Kapazitätsmängel behoben werden sollen? ■ Werden die vorgeschlagenen Maßnahmen z. B. nicht nur auf Technische Hilfe und Training beschränkt? Wird das politische und gesellschaftliche Umfeld in die Maßnahmen einbezogen? ■ Gibt es Indikatoren für Kapazitätsentwicklung? Sind das die richtigen Indikatoren? Welche Indikatoren sollten es sein? Damit zusammenhängend: Erfasst der Monitoringplan auch die Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen? ■ Liegt die Umsetzung vor allem bei den Partnerorganisationen oder bei (ausländischen) ExpertInnen /KonsulentInnen/Agenturen?
4. Zusammenfassende Bewertung (max. 25 Zeilen)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Stärken ■ Schwächen ■ Prognose in Bezug auf die Nachhaltigkeit der gesetzten Maßnahmen: Werden die Begünstigten in Zukunft in der Lage sein, die durch die Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen adressierten Probleme selbst zu lösen? ■ Empfehlungen – bezogen auf Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen (maximal 3) ■ Bewertung der Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen auf einer Skala 1–5 (Schulnoten)

Fallstudien		
Projektnummer	Projekttitle	Laufzeit
8116-00/2005	Implementierung einer institutionalisierten Partnerschaft zwischen Österreich und dem Kosovo im Bereich der Höheren Bildung, Forschung und Innovation	01.12.2006 - 31.12.2009
2599-00/2009	Aufbau regionales ECOWAS-Energiezentrum für erneuerbare Energien und Energieeffizienz in Westafrika	01.11.2009 - 30.04.2013
8199-00/2010	Rehabilitierung des Wasserversorgungssystems in der Gemeinde Nisporeni, Republik Moldau	01.03.2010 - 30.09.2014
2635-00/2009	Building up media's capacity to promote good governance, justice and reconciliation in rural, Uganda	01.01.2010 - 31.10.2010
2610-00/2009	Angewandte technische Ausbildung und Forschung in der ländlichen Wasserversorgung und Siedlungshygiene, Sofala, Mosambik	01.11.2009 - 31.10.2012
2296- diverse	Capacity Development for Bhutanese Department of Energy – Support for Dagachhu Hydro Power Project	01.01.2009 - 31.12.2012

Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus den Fallstudien

1. Problemanalyse und Design

- Kapazitätsanalysen sollten über die individuelle und institutionelle Ebene hinausgehen und die förderlichen und hemmenden Faktoren, die sich aus den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ergeben, mit einbeziehen
 - Für die Nachhaltigkeit der Kapazitätsentwicklung sind vor allem politische Dimensionen wie Macht und Loyalität, Sanktionen und Belohnungen, Anreize, Konflikte etc. von Bedeutung.
- Kapazitätsanalysen sollten nicht nur Mängel und fehlende Kapazitäten auflisten, sondern
 - auch die systemischen Ursachen dafür untersuchen und
 - auch vorhandene Kapazitäten, auf denen aufgebaut werden kann, enthalten.
- Das Design von Maßnahmen sollte stärker auf nationalen Strategien und Aktionsplänen aufbauen, um Doppelgleisigkeiten und Widersprüche in den Ansätzen zu vermeiden.
- Die Beteiligung der Partnerorganisation(en) und anderer AkteurlInnen an der Erstellung von Kapazitätsanalysen wie auch am Design der Maßnahmen sollte sichergestellt werden, damit
 - Ownership und Commitment von Seiten der Partnerorganisation gegeben sind und die Wichtigkeit und Komplexität von Kapazitätsentwicklung von allen AkteurlInnen erkannt werden,
 - die Sicht der Beteiligten einbezogen wird, um Maßnahmen gemäß ihren Bedürfnissen und der Nachfrage zu gestalten und sicherzustellen, dass die Inhalte tatsächlich angenommen und angewandt werden.
 - Dabei sollte die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors stärker als bisher verfolgt werden.
- Letztlich sollen Kapazitätsanalysen auch zur Klärung folgender Fragen dienen:
 - Wer profitiert von den vorgesehenen Maßnahmen wie und in welchem Ausmaß?
 - Wie und durch wen werden die Beteiligten ausgewählt?
 - Inwieweit werden unterschiedliche Ausbildung und Bedürfnisse, aber auch divergierende Interessen und Erwartungen berücksichtigt?
- Risikoanalysen sollten stärker auf die spezifischen Herausforderungen von Kapazitätsentwicklung eingehen und dabei auch die spezifischen Auswirkungen politischer/rechtlicher/institutioneller Rahmenbedingungen bewerten.
- Dabei sollten auch wichtige Risikofaktoren wie etwa die Abwanderung von ausgebildeten Mitarbeitern in den privaten Sektor oder andere Länder, fehlende Anreizsysteme etc. berücksichtigt werden.



2. Umsetzung

- Im Rahmen der Umsetzung von Maßnahmen sollten explizite Strategien zur Kapazitätsentwicklung erarbeitet und mit bereits vorhandenen Strategien abgestimmt werden (strategisch, inhaltlich, zeitlich etc.).
- Die Auswahl von Methoden und Instrumenten der Kapazitätsentwicklung sollte nicht nur auf technische Assistenz und Trainingsmaßnahmen beschränkt bleiben, sondern aufgrund einer systematischen Bewertung der unterschiedlichen Bedürfnisse (welche Kapazitäten, von wem, wofür?), Interessen und Motivationen wie auch des Kontextes erfolgen.
- Das Commitment der Partnerorganisation(en) muss auch während der Umsetzungsphase gegeben sein.
- Ebenso sollte in der Umsetzung von Kapazitätsentwicklungsmaßnahmen noch stärker auf nationale und lokale Expertise zurückgegriffen werden bzw. diese gestärkt werden.
- Indikatoren zur Kapazitätsentwicklung sollten nicht nur quantitative Aspekte berücksichtigen, sondern auch qualitative. Im Rahmen von Planung, Monitoring und Evaluierung müssen interne/externe Faktoren, welche Kapazitätsentwicklung hemmen oder fördern können (wie etwa Anreizsysteme, Führungsstil, Commitment, Motivation etc.), stärker berücksichtigt werden.