

Evaluierung der abgeschlossenen Mandatarschaften im Kontext der Verwaltungspartnerschaften

Endbericht

Evaluierungszeitraum: 2019 – 2021

Evaluatoren: Dr. Felipe Isidor-Serrano, Daniel Schütt, Lukas Wirnitzer

Januar 2024

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	ii
Tabellenverzeichnis	ii
Zusammenfassung	iii
1. Hintergrund und Zielsetzung.....	5
1.1 Beratungs- und Unterstützungsleistungen der GIZ im Rahmen von Verwaltungspartnerschaften	5
1.2 Ziele der Evaluierung.....	5
2. Methodisches Vorgehen.....	5
3. Ergebnisse	7
3.1 Unterstützung der GIZ zur Steigerung der Beteiligung deutscher Behörden aus Bund und Ländern an EU-Projektaufufen und bilateralen Verwaltungspartnerschaften.....	7
3.1.1 Twinning	7
3.1.2 Bilaterale Verwaltungspartnerschaften	10
3.2 Verbesserung deutscher und EU-seitiger Rahmenbedingungen durch die Beratung des NCPs für die Beteiligung von Bundes- und Landesbehörden an EU-Twinning-Projekten.....	11
3.2.1 EU-seitige Rahmenbedingungen	12
3.2.2 Deutsche Rahmenbedingungen	13
3.3 Weiterentwicklung der Instrumente der Verwaltungspartnerschaften durch die konzeptionelle Beratung der GIZ.....	13
3.4 Wirkung auf die Partnerbehörde: Modernisierung von Verfahrensabläufen und Gesetzesrahmen und/oder Verbesserung institutioneller Kapazitäten.....	14
3.4.1 Twinning	15
3.4.2 Bilaterale Verwaltungspartnerschaften	18
3.5 Wirtschaftlichkeit.....	21
3.6 Entstehung oder Intensivierung bilateraler Beziehungen zwischen den beteiligten Ministerien	23
3.7 Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem nachgeordneten Bereich des BMWK ..	24
4. Nächste Schritte	26
Quellenverzeichnis.....	27
Anhang	28

Abkürzungsverzeichnis

BAM	Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
DG INTPA	Generaldirektion für Internationale Partnerschaften
DG NEAR	Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GSA	Ghana Standards Authority
IZ	Internationale Zusammenarbeit
MOTI	Ministry of Trade and Industry (Ghana)
NCP	National Contact Point
PAR	Public Administration Reform
PSC	Point of Single Contact
PSE	Public Sector Expertise
SAA	Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen
TAIEX	Programm für den Informationsaustausch über technische Hilfe
VP	Verwaltungspartnerschaften

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Liste der im Zuge der Datenerhebung berücksichtigten Stakeholder	6
Tabelle 2: Evaluierungsfragen	28

Zusammenfassung

Hintergrund

Die GIZ berät das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) seit dem Jahr 2000 im Rahmen von Mandatarschaften (Beauftragungen) bei der Ausgestaltung und Umsetzung von Verwaltungspartnerschaften. Übergeordnete Zielsetzung ist es, (wirtschafts-) politische Reform- und Transformationsprozesse in ausgewählten Partnerländern zu unterstützen und auf diesem Wege langfristig zu verbesserten Rahmenbedingungen in den jeweiligen Ländern beizutragen.

Gegenstand der vorliegenden Evaluierung sind die abgeschlossenen Mandatarschaftsverträge zur Beratung der Nationalen Kontaktstelle für Twinning und TAIEX (Programm für den Informationsaustausch über technische Hilfe) sowie zur Unterstützung des BMWK im Twinning und Verwaltungspartnerschaften (Laufzeit 2019 – 2021). Im Zuge der Evaluierung wurden die Zielerreichung überprüft, Erfolgs- und Hindernisfaktoren für die Zielerreichung identifiziert und Empfehlungen für das BMWK und die GIZ für die Anpassung von Maßnahmen mit Blick auf den neuen Auftrag zur Einrichtung der Koordinierungsstelle „Institutionelle Partnerschaften“ abgeleitet.

Zentrale Erkenntnisse des Endberichts

Die Ergebnisse der Evaluation unterstreichen den hohen Mehrwert der vielfältigen Beratungsleistungen durch die GIZ. Sowohl das BMWK als auch die Partnerbehörden schätzen die ausgeprägte Serviceorientierung der GIZ. Die umfangreichen Unterstützungsmaßnahmen und -leistungen trugen in diesem Zusammenhang im Evaluierungszeitraum sowohl maßgeblich zur Beteiligung deutscher Behörden an Twinning und bilateralen Verwaltungspartnerschaften als auch zu deren effektiver Umsetzung bei. Die Unterstützungsleistungen der GIZ wurden von den Teilnehmenden der Befragungen mit deutlicher Mehrheit als großer Einfluss dafür genommen, dass sich die involvierten Expert:innen auf ihre inhaltlichen Aufgaben konzentrieren konnten und die involvierten Partnerbehörden deutlich entlastet wurden.

Die Evaluierung unterstreicht das große Potenzial der Verwaltungspartnerschaften zur Modernisierung von Verfahrensabläufen und Gesetzesrahmen sowie zur Steigerung der institutionellen Kapazitäten der Partnerbehörden beizutragen oder sie sogar erst zu initiieren. Es wurde deutlich, dass in den Verwaltungspartnerschaften vielfältige Unterstützungsleistungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und des Geschäftsklimas in den Partnerländern erbracht wurden. Die Beratungsleistungen erfolgten über einen Fach- und Erfahrungsaustausch zwischen den öffentlichen Bediensteten. Im Rahmen unterschiedlicher Formate, wie Kurzzeitexpert:innen-Missionen, Studienreisen, Praktika sowie Workshops und Trainings wurden Behörden in Partnerländern dabei unterstützt, europäische und internationale Standards, Normen und Verfahren anzuwenden und in nationale Gesetze und Politiken zu integrieren. Dazu erfolgten durch die deutschen und europäischen Behörden u.a. Beratungsleistungen in Bezug auf die Erstellung und Überarbeitung von Gesetzesvorschlägen, die Formulierung von Sektorstrategien oder die Erarbeitung von Handbüchern und Leitfäden. Zugleich wurde zumindest anekdotisch deutlich, dass Verwaltungspartnerschaften oft in langfristigen Partnerschaften zwischen den beteiligten Behörden münden können. Zudem können sie erfolgreich dazu beitragen, sowohl die projektbezogene als auch die übergeordnete politische Vernetzung zu stärken, und somit zukünftige bilaterale Kooperationen erleichtern. Ein Lerneffekt aus den Partnerschaften findet dabei nicht nur auf Partnerseite statt, sondern wurde auch wiederholt auf deutscher Seite beschrieben. Diese Lerneffekte können sowohl durch die Zusammenarbeit mit europäischen Partnerbehörden innerhalb eines Konsortiums ausgelöst worden sein als auch durch den Austausch mit den Zielländern und ihren Fachexpert:innen.

Zu dieser insgesamt positiven Einschätzung der Verwaltungspartnerschaften haben vor allem folgende **Erfolgsfaktoren** beigetragen:

- **Bereitstellung unterschiedlicher Beratungsleistungen aus einer Hand:** Das BMWK profitiert stark von der großen Erfahrung und Expertise der GIZ im Kontext der Verwaltungspartnerschaften

sowie der Bündelung der verschiedenen Aufgaben, angefangen von der Beratung auf Programmebene bis hin zur umfassenden fachlich-konzeptionellen Beratung in allen Projektphasen.

- **Umfangreiche Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Zuge der Anbahnung von Verwaltungspartnerschaften:** Insbesondere die Unterstützung in Vorbereitung auf Twinning-Ausschreibungen, die rechtliche Beratung und Schulungen zu Einsatzmodalitäten sowie die Unterstützung und Qualitätssicherung bei der Erstellung von Angeboten und Konzepten tragen maßgeblich zur Beteiligung deutscher Behörden an Twinnings und bilateralen Verwaltungspartnerschaften bei.
- **Einbettung von Verwaltungspartnerschaften in übergeordnete Strategien und Flankierung beidseitiger Interessen:** Durch die enge Kooperation der GIZ mit den Länderreferaten und Botschaften können Verwaltungspartnerschaften gezielt eingesetzt werden, um Abschluss und Umsetzung politischer Absichtserklärungen deutscher Ministerien zu unterstützen und etablierte bilaterale Programme zu beidseitigem Nutzen zu ergänzen – verbunden mit einem positiven Einfluss auf die „Ownership“ auf beiden Seiten

Zugleich offenbarten sich im Zuge der Evaluierung auch **Optimierungspotenziale**. Dazu gehören vor allem:

- **Wirkungsorientiertes Monitoring der Ergebnisse:** Derzeit erfolgt noch keine systematische Wirkungsbeobachtung – weder auf übergeordneter noch auf Projektebene. Den Implementierungspartnern fällt es vor diesem Hintergrund schwer, die konkreten langfristigen Wirkungen ihrer Maßnahmen im Partnerland zu beschreiben. Zudem könnten mithilfe eines effektiven Monitoringsystems Ressourcen noch gezielter und effizienter eingesetzt werden. Es ist daher positiv hervorzuheben, dass das Projekt diese Problematik erkannt und mit Ende des Jahres 2023 ein entsprechendes System eingeführt hat.
- **Steigerung des Bekanntheitsgrads der Instrumente:** Zuweilen zeigt sich, dass der Mehrwert der Verwaltungspartnerschaften noch nicht hinreichend bekannt ist. Angesichts der föderalen Zuständigkeiten läge insbesondere in der verstärkten Beteiligung von Landesbehörden eine große Chance. Zugleich könnte eine klarere Abgrenzung zu ähnlichen Instrumenten der internationalen Zusammenarbeit auch ein effektives Erwartungsmanagement auf Partnerseite sicherstellen.

Erste vielversprechende Schritte zur Optimierung der Potenziale wurden bereits in die Wege geleitet. Derzeit wird das erwähnte Monitoringsystem aufgebaut, das künftig dazu beitragen wird, Steuerungsentscheidungen aufgrund von Monitoring-Daten zu treffen, Wissensmanagement und Lernen mittels Monitoring-Ergebnissen zu fördern sowie Rechenschaft gegenüber dem Auftraggeber abzulegen. Dies sollte auch die Kommunikation von Ergebnissen erleichtern und gezielte Maßnahmen zur Steigerung des Bekanntheitsgrads der Instrumente im In- und Ausland unterstützen. Die tatsächliche Nutzung dessen sollte allerdings noch zu einem späteren Zeitpunkt eruiert werden.

1. Hintergrund und Zielsetzung

1.1 Beratungs- und Unterstützungsleistungen der GIZ im Rahmen von Verwaltungspartnerschaften

Die GIZ berät das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), vormals Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), seit dem Jahr 2000 im Rahmen von Mandatarschaften bei der Ausgestaltung und Umsetzung von Verwaltungspartnerschaften (VP). Die VP haben zum Ziel, durch den Einsatz von Expertinnen und Experten des BMWK oder nachgeordneter Behörden (wirtschafts-)politische Reform- und Transformationsprozesse in ausgewählten Partnerländern zu unterstützen und auf diesem Wege langfristig zu verbesserten Rahmenbedingungen in den jeweiligen Ländern, für die lokale Wirtschaft sowie auch Unternehmen aus Deutschland und der Europäischen Union (EU) beizutragen.

Die VP setzen sich aus verschiedenen Kooperationsformaten zwischen deutschen Verwaltungen und Verwaltungen in den Partnerländern zusammen. Dazu zählen das durch die EU finanzierte Programm Twinning sowie bilaterale Verwaltungspartnerschaften. Bei der Umsetzung der VP soll das Potenzial für *Public Sector Expertise* (PSE), eines der markantesten Merkmale der Verwaltungspartnerschaften, genutzt und ausgebaut werden. Unter PSE ist die Beratung ausschließlich durch öffentlich Bedienstete zu verstehen, die über Umsetzungserfahrung aus der Verwaltungspraxis verfügen.

1.2 Ziele der Evaluierung

Gegenstand der vorliegenden Evaluierung sind die abgeschlossenen Mandatarschaftsverträge zur Beratung der Nationalen Kontaktstelle für Twinning und TAIEX (und anderer Bundesressorts) sowie zur Unterstützung des BMWK im Twinning und Verwaltungspartnerschaften (Laufzeit 2019 – 2021) in den Partnerländern.

Im Zuge der Evaluierung wurden die Zielerreichung überprüft, Erfolgs- und Hindernisfaktoren für die Zielerreichung identifiziert und Empfehlungen für das BMWK und die GIZ für die Anpassung von Maßnahmen mit Blick auf den neuen Gesamtauftrag abgeleitet. Eine Wirkungsmatrix mit klar definierten Zielindikatoren auf Output-, Outcome- und Impact-Ebene sowie entsprechenden Meilensteinen lagen während des Betrachtungszeitraums jedoch nicht vor. Für den vorliegenden Evaluierungsbericht wurden deshalb, orientiert an den Indikatoren des Folgeauftrags in enger Abstimmung mit den Experten und Expertinnen der GIZ, messbare Ziele (re-)konstruiert. Grundlage der Evaluierung sind die Vorgaben des § 7 II BHO für finanzwirksame Maßnahmen, aus dem sich Vorgaben für die Durchführung von Kontrollen der Zielerreichung und Evaluation ergeben.

2. Methodisches Vorgehen

Die vorliegende Evaluierung erstreckte sich von Januar bis August 2023 und gliederte sich in drei Hauptphasen: eine Auftaktphase, eine Implementierungsphase und die abschließende Berichtslegung. Im Fokus der Evaluierung standen sieben Evaluierungsfragen, die aus der Wirkungslogik der umgesetzten Maßnahmen abgeleitet wurden und zu Beginn des Auftrags in einem gemeinsamen Workshop im BMWK zwischen dem Projektteam und dem Evaluierungsteam abgestimmt wurden (siehe Tabelle im Anhang).

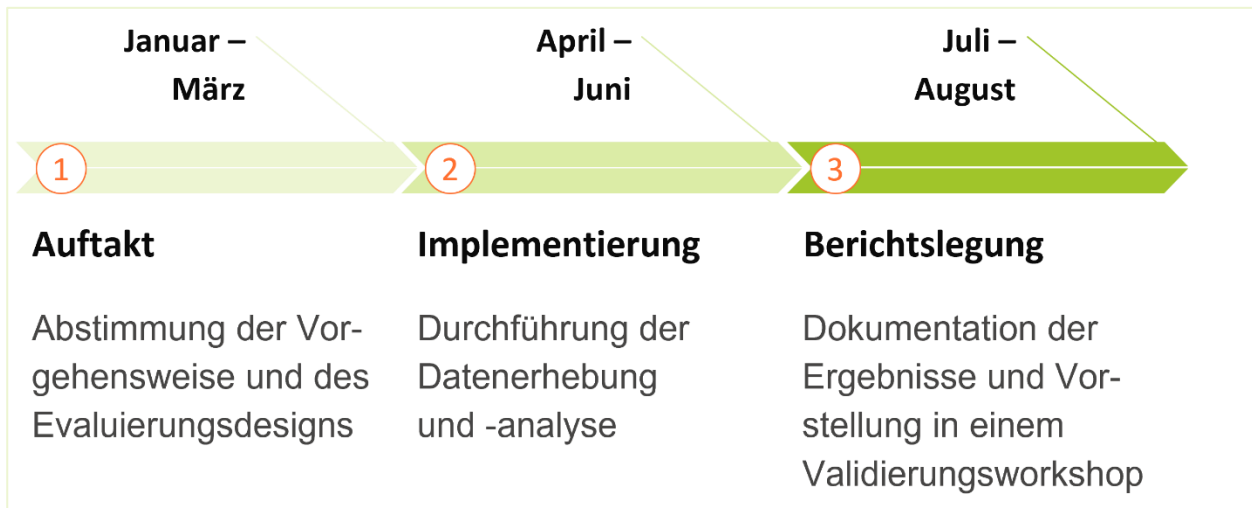


Abbildung 1: Evaluierungsphasen

Für die Evaluierung der abgeschlossenen Mandatarschaften und die damit verbundene Beantwortung der Evaluierungsfragen wurde eine Methodentriangulation angewendet: Dazu gehörte eine Analyse der durch das Projektteam zur Verfügung gestellten Dokumente, semi-strukturierte Leitfadeninterviews mit relevanten Akteursgruppen (qualitative Erhebung, remote) und eine Online-Befragung der Partnerbehörden im Ausland. Die Interviews wurden so gestaltet, dass sie die Perspektiven einer möglichst großen Bandbreite von Stakeholdern berücksichtigten. Die Perspektiven des BMWK/GIZ-Projektteams wurden ebenso einbezogen wie die Erfahrungswerte deutscher Behörden, Partnerbehörden und NCPs weiterer EU-Mitgliedstaaten. Tabelle 1 bietet einen Überblick über die berücksichtigten Stakeholder.

Dabei wurden Sekundärdatenanalyse und Primärdatenerhebung parallel durchgeführt, um sich gegenseitig zu ergänzen. Während der virtuellen Interviews wurden Notizen gemacht, die später anhand der Evaluierungsfragen kriteriengeleitet codiert und die zentralen Erkenntnisse ausgewertet wurden.

Die Auswertung der gesammelten Daten erfolgte pro Evaluierungsfrage bzw. Bewertungsdimension, wobei die Daten entsprechend ihrer Aussagerichtung sorgsam geclustert wurden. Besondere Beachtung fanden die Daten, die am häufigsten und von verschiedenen Quellen bestätigt wurden, da sie die Bewertung einer Dimension entscheidend beeinflussten. Zusätzlich wurden die Bewertungen durch anekdotische Beispiele veranschaulicht.

Tabelle 1: Liste der im Zuge der Datenerhebung berücksichtigten Stakeholder

Organisation	Anzahl Interviews	Anzahl Teilnehmer:innen Online-Befragung
AG-Struktur/BMWK und GIZ		
BMWK EB6; GIZ; BMWK-Länderreferate	9	/
Behörden und Umsetzungspartner auf deutscher Seite		
BAM; BBk; BMEL; BKartA; BNetzA; Bundeszollverwaltung; BVA; BVL; DAAD; DAKkS; DIN; ITZB; IRZ; PTB	15	/
Partnerbehörden		
Abteilung für europäische Integration, internationale Zusammenarbeit und Koordinierung der Politiken, Kosovo; Standardisierungsbehörde, Ghana; Präsidialamt, Serbien; Weitere via Online-Survey	4	7
NCPs weiterer EU-Mitgliedsstaaten		
CPVA; FIAPP	2	/

3. Ergebnisse

Die nachfolgenden Kapitel spiegeln jeweils die Evaluierungsfragen wider (siehe Anhang). Jede Evaluierungsfrage wird durch ein Fazit sowie Empfehlungen für das BMWK-/GIZ-Team eingeleitet. Detaillierte Informationen zu den einzelnen Einschätzungen sind den darauffolgenden Ausführungen zu entnehmen.

3.1 Unterstützung der GIZ zur Steigerung der Beteiligung deutscher Behörden aus Bund und Ländern an EU-Projektaufrufen und bilateralen Verwaltungspartnerschaften

Im Folgenden wird beleuchtet, wie und in welchem Umfang Leistungen der GIZ zu einer messbaren Beteiligung deutscher Behörden aus Bund und Ländern an den jährlich veröffentlichten Projektaufrufen der EU (Quote und eingeworbene EU-Mittel) bzw. an der Anbahnung von bilateralen Verwaltungspartnerschaften geführt haben. Die Beteiligung deutscher Behörden dient letztlich der Beratung der Regierungseinrichtungen der Partnerländer, die im Ergebnis Zielgruppe der Maßnahmen sind. Da sich beide Instrumente in Bezug auf den Anbahnungsprozess, Aufwand und Einflussgrad wesentlich unterscheiden, werden sie in der ausführlichen Ergebnisdarstellung gesondert betrachtet.

Fazit:

Die umfangreichen Unterstützungsmaßnahmen und -leistungen der GIZ haben maßgeblich zur Beteiligung deutscher Behörden an Twinnings und bilateralen Verwaltungspartnerschaften beigetragen. Speziell die Unterstützung in Vorbereitung auf Twinning-Ausschreibungen, die rechtliche Beratung und Schulungen zu Einsatzmodalitäten sowie die Unterstützung und Qualitätssicherung bei der Erstellung von Angeboten und Konzepten sind von entscheidender Bedeutung für die Entscheidung der Behörden, sich im Kontext der Verwaltungspartnerschaften zu engagieren.

Empfehlungen:

- Bekanntheitsgrad des Instrumentariums, insbes. bei Bundesländern, durch Informationsveranstaltungen weiter steigern, um die aktive Beteiligung von Landesbehörden zu fördern. Der Bekanntheitsgrad könnte z.B. durch die öffentlichkeitswirksame Auszeichnung von Leuchtturmprojekten weiter gesteigert werden.
- Instrumentarium von anderen Instrumenten der IZ und EZ aktiv abgrenzen und Mehrwerte für Partnerseite und Kooperation mit der deutschen Seite herausstellen. Denkbar wäre beispielsweise ein Factsheet sowie eine entsprechende Übersicht auf der eigenen Website, die die Instrumente grundsätzlich gegenüberstellt und verdeutlicht für welchen Kontext und für welche Zielgruppen sich welche Instrumente eignen und was die „Bewerbungsbedingungen“ sind. Der Schwerpunkt könnte sich dabei auf diejenigen Instrumente richten, die vom BMWK unterstützt werden. Eine generelle Einordnung im Vergleich zu ähnlichen Instrumenten könnte die Instrumente darüber hinaus einer breiteren Zielgruppe einfacher zugänglich machen.
- Ausweitung des Portfolios auf neue Arbeitsbereiche des BMWK mit dem Schwerpunkt Klimaschutz aktiv vorantreiben. Als möglicher erster Schritt könnte eine hausinterne Abstimmung mit den relevanten Fachabteilungen zur Identifizierung neuer Arbeitsbereiche dienen, falls bisher noch keine konkrete Einschätzung zu den betreffenden Bereichen vorliegt.
- Skalierung bilateraler Verwaltungspartnerschaften auf andere Ressorts weiterhin aktiv fördern und unterstützen. Hierzu könnten geeignete Informationsprodukte (z.B. Flyer) entwickelt werden, in denen der Mehrwert für teilnehmende Behörden und Bedienstete anschaulich anhand von Praxisbeispielen illustriert wird.

3.1.1 Twinning

Ausgangspunkt für die Analyse des Beitrags der GIZ zur Steigerung der Beteiligung deutscher Behörden aus Bund und Ländern an den jährlich veröffentlichten Projektaufrufen der EU ist die Anzahl der Projektausreibungen und -bewerbungen. Im Berichtszeitraum von 2019 bis 2021 wurden insgesamt 142 Twin-

ning-Projekte seitens der EU ausgeschrieben. Für 36 Projekte wurde eine deutsche Bewerbung eingereicht. Die Bewerbungsquote lag demnach durchschnittlich bei rund 25,35 %. Über die letzten 13 Jahre zeigt sich eine rückläufige Entwicklung der deutschen EU-Twinning-Aktivitäten. Während die deutsche Bewerbungsquote bis 2015 stets über 30 % lag, hat sie sich seitdem – mit Ausnahme von 2020 – darunter eingependelt. Auffallend ist ein gleichzeitiger Anstieg der deutschen Bewerbungen in Konsortium mit anderen europäischen Partnern. Mit Ausnahme einer der 13 Bewerbungen in 2020 wurden alle Bewerbungen im Berichtszeitraum in Konsortien eingereicht, wobei die deutsche Seite in der Regel als Juniorpartner aufgetreten ist.

In den im Zuge der Evaluierung durchgeführten Interviews wurden eine Reihe von Faktoren identifiziert, die eine stärkere Beteiligung deutscher Behörden an Twinning-Bewerbungen erschweren. Eine wesentliche Hürde stellten demzufolge fehlende personelle Kapazitäten dar, vor allem in Bezug auf die Verfügbarkeit von Projektleiter:innen sowie Lang- und Kurzzeitexpert:innen. Neben dem großen, administrativen Aufwand in der Durchführung wurde die fehlende Beteiligung an Ausschreibungen auch mit dem fehlenden thematisch-sektoralen Angebot in manchen Bereichen begründet, wie im Bereich der Ernährung und Landwirtschaft. In den untersuchten Zeitraum fällt darüber hinaus auch die Covid-19-Pandemie, die 2020 und 2021 die Beteiligung an internationalen Projekten erschwert hat.

Frühzeitige Unterstützung zur Vorbereitung auf Twinning-Ausschreibungen: Die Maßnahmen und Leistungen der GIZ wurden als sehr relevante und notwendige Unterstützung in der Anbahnung wahrgenommen. Besonders positiv wurde beispielsweise vermerkt, dass die von der GIZ beratene nationale Kontaktstelle bereits vor Veröffentlichung der zweimal jährlich veröffentlichten EU-Pipeline relevante Twinning-Ausschreibungen aus fachlicher und politischer Sicht zusammenstellt und aktiv auf geeignete Ressorts auf deutscher Seite zugeht, um eine potenzielle Beteiligung gemeinsam zu eruieren und vorzubereiten. Dies gab den Behörden u.a. die Möglichkeit, die Personalbereitstellung und -planung frühzeitig einzuleiten. Dazu gehörte auch die Möglichkeit, bereits vor Veröffentlichung des Twinning-Fiche, Prüfmisionen (sogenannte Fact Finding Missions) in das Partnerland durchzuführen, wodurch Chancen und Bedarfe der Partnerseite, aber auch mögliche Hürden und Herausforderungen der Zusammenarbeit besser prognostiziert werden können.

Hilfreiches Netzwerk der GIZ: Als ebenso vorteilhaft wurden „gute“ Kontakte der von der GIZ beratenen nationalen Kontaktstelle zu Botschaften in den Partnerländern hervorgehoben, über die in Vorbereitung eines möglichen Angebots Hintergrundinformationen eingeholt werden können. Gerade vor dem Hintergrund der regionalen Ausweitung des Twinning auf außereuropäische Länder des Globalen Südens erleichterte es das globale GIZ-Netzwerk den Bedarf und die Absorptionsfähigkeit potenzieller Partnerbehörden sowie die Wirksamkeit einer möglichen deutschen Beteiligung abzuschätzen. Angesichts der Tatsache, dass ein Großteil der deutschen Twinning-Aktivitäten mittlerweile in Konsortien durchgeführt wird, wurde zudem das Engagement der von der GIZ beratenen nationalen Kontaktstelle in der frühzeitigen Vermittlung von Konsortien hervorgehoben.

Breites Angebot an Fortbildungsmöglichkeiten und Informationsveranstaltungen: Neben der vielfältigen Unterstützung in Vorbereitung auf Twinning-Ausschreibungen wurde seitens der involvierten Stakeholder insbesondere das regelmäßige Angebot an Grundlagen- und Vertiefungsseminaren sowie Fortbildungen zu Twinning gelobt. So wurden im Evaluierungszeitraum insgesamt an zwölf Tagen Seminare für interessierte deutsche Twinning-Akteure angeboten (Schlussbericht 2023), die insbesondere für Mitarbeiter:innen mit weniger Twinning-Erfahrung sowie Nachwuchskräfte einen hohen Mehrwert bieten. Als wichtige Austauschplattform wurde zudem die in der Regel einmal jährlich stattfindende NCP-Jahrestagung wahrgenommen. Diese war nicht nur hilfreich, die „Hintergründe und großen Leitlinien besser zu verstehen“, sondern auch durch die Vorstellung von Budgetdetails und des Twinning-Handbuchs, die Idee von Twinning den eigenen Kolleg:innen besser zu vermitteln. Zudem ermöglichte die Veranstaltung die Vernetzung und gemeinsame Prioritätenabstimmung mit weiteren Durchführungsorganisationen. Angesichts der sehr positiven Erfahrungen wurde seitens einiger Stakeholder die Empfehlung geäußert, die Veranstaltung für eine größere Teilnehmer:innenanzahl zu öffnen. Vereinzelt waren Interviewpartner:innen die Gründe nicht bekannt, warum sie nicht eingeladen waren.

Insgesamt waren 22 der 36 Bewerbungen erfolgreich. Die Erfolgsquote lag dementsprechend bei 65,3 %. Die Quote lässt sich aufgrund fehlender Vergleichsstatistiken weiterer Mitgliedsstaaten nicht bewerten.¹ Im Vergleich zu der aktuellen Quote lag der Prozentsatz von erfolgreichen Bewerbungen 2019 bei 62,5% (10 von 16 Bewerbungen), 2020 bei 50% (7 von 14 Bewerbungen) und 2021 bei 83,3% (5 von 6 Bewerbungen). Aus den Interviews wurde fast ausnahmslos deutlich, dass die Unterstützungsleistungen der GIZ für den Bewerbungsprozess als sehr wertvoll wahrgenommen wurden. Auch wenn einige wenige, mit Twinning bereits sehr erfahrene, Behörden angaben, dass sie kaum noch auf die Leistungen der GIZ zurückgreifen würden, bestätigte ein Großteil der befragten Behörden, diese regelmäßig zu nutzen und drückten ausdrücklich ihre Wertschätzung für die erbrachten Leistungen aus. Es ist dementsprechend stark davon auszugehen, dass sie maßgeblich zum Erfolg deutscher Bewerbungen beigetragen haben.

Effektive Unterstützung im Bewerbungsprozess: Besonders positiv sticht dabei auch das von der GIZ organisierte und von einem externen Dienstleister durchgeführte Coaching bzw. Training für die Präsentation der Bewerbung vor Vertreter:innen der Europäischen Kommission und des Empfängerlandes heraus, das von zahlreichen Teilnehmenden als sehr hilfreich bewertet wurde. Auf positive Resonanz stieß zudem die weitere Unterstützung bei der Erstellung des Projektentwurfs bzw. Angebots – insbesondere von Akteuren, die weniger vertraut mit dem Bewerbungsprozess waren.

Potenzial zur Steigerung des Bekanntheitsgrads des Instrumentariums noch nicht vollständig ausgeschöpft: Zugleich zeigten sich in den Interviews eine Reihe von unausgeschöpften Potenzialen, die sowohl zu einer höheren Bewerbungs- als auch Zuschlagsquote hätten beitragen können. Obwohl es im Untersuchungszeitraum diesbezüglich zahlreiche Anstrengungen gab (u.a. Schreiben der StS Dörr-Voß in 2020 an alle Hausleitungen der Bundes- und Landesministerien mit Europazuständigkeit, Befassung der Europaministerkonferenz der Landesregierungen, Befassung der EU-Ratsarbeitsgruppe Erweiterung), liegen die Untersuchungsergebnisse nahe, dass das Twinning-Instrument trotz der über 20-jährigen Geschichte vielen relevanten Akteuren nur unzureichend bekannt ist. Schlüssel zu einer höheren Beteiligung sind laut der Befragungen häufig die Hausleitungen, die von der politischen Bedeutung und den Vorzügen des Instruments überzeugt werden müssen. Lobbying scheint daher besonders auch auf dieser Ebene in Zukunft weiterhin wichtig um die nötige Unterstützung für das Instrument sicherzustellen. Handlungsdruck besteht insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Interesse der Ressorts seit der großen EU-Beitrittswelle kontinuierlich gesunken sei – mit negativen Auswirkungen auf die Inhouse-Expertise und Kapazitäten mit Blick auf die Umsetzung von Twinning-Projekten der Behörden:

„Wenn die Beteiligung an Twinning weniger wird, sinkt auch die Erfahrung mit Twinning und damit die Kapazitäten Twinning umzusetzen. Wenn die Kapazitäten in den Häusern sinken, sinkt auch das Interesse in den Häusern sich an Twinning zu beteiligen.“ (I15)

Wie in den Interviews deutlich wurde, besteht Potenzial in einer stärkeren Beteiligung von Landesbehörden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in deren Zuständigkeiten viele Kompetenzen fallen, für die in Twinning-Partnerländern eine rege Nachfrage besteht – wie im Bereich der Bildungspolitik und der inneren Sicherheit. Dabei sollten nicht nur die Vorzüge der Beteiligung an Twinning für deutsche Behörden stärker beworben, sondern auch die Unterschiede zu anderen Programmen hervorgehoben werden, die mittlerweile aufgrund des geringeren bürokratischen Aufwands von manchen Behörden u.a. präferiert werden. Aktuell führt das Projekt keine Statistik über die Beteiligungsquote über (a) institutionelle Beteiligung auf Länderebene sowie (b) der personellen Beteiligung von Landesbehörden. Da beide Arten der Beteiligung jedoch stattfinden, wird dem Projekt empfohlen, dies in das, ebenfalls im Zuge dieses Auftrags erstellte Monitoring-System, aufzunehmen.

¹ Laut Angaben aus dem jährlichen Aktivitätsbericht von 2021 von DG NEAR gehört Deutschland zu den aktiveren Mitgliedsstaaten im Bereich Twinning. Im Jahr 2021 führte Deutschland 18 Twinning-Projekte durch, sowohl als federführender Akteur als auch als Juniorpartner, und belegte damit hinter Italien, Litauen, Frankreich und Österreich den fünften Rang.

3.1.2 Bilaterale Verwaltungspartnerschaften

Bilaterale Verwaltungspartnerschaften sind ein hauseigenes Instrument des BMWKs. Sie folgen der übergeordneten Logik von Twinning-Projekten. Auch durch sie sollen Transformationsprozesse in Partnerländern durch projektbezogene Partnerschaft zwischen deutschen und ausländischen Behörden unterstützt werden. Im Vergleich zu Twinning-Projekten erfolgt die Anbahnung bilateraler Verwaltungspartnerschaften in der Regel allerdings schneller und flexibler. Da die Finanzierung der Projekte nicht auf Ausschreibungen der EU, sondern direkt durch das BMWK erfolgt, kann auf die Wahl der Themen und Partner unmittelbar Einfluss genommen werden.

Häufig entstehen bilaterale Verwaltungspartnerschaften aus bereits vorhandenen Kooperationen. Zugleich können sie jedoch auch als Mittel zur Flankierung des politischen Dialogs der Bundesregierung dienen und/oder aus Initiativen von Länderreferaten oder bestimmter Behörden selbst entstehen. Im Folgenden wird analysiert, inwieweit die Leistungen der GIZ zu der Anbahnung von bilateralen Verwaltungspartnerschaften beigetragen haben.

Im Berichtszeitraum wurden insgesamt zwölf bilaterale Verwaltungspartnerschaften durch das BMWK oder nachgeordnete Behörden in dessen Geschäftsbereich umgesetzt (Schlussbericht 2023). Durch bilaterale Verwaltungspartnerschaften wurde dabei bereits ein recht breites Spektrum an Themen abdeckt, darunter die Kernthemen des BMWK-Geschäftsbereichs wie bspw. Qualitätsinfrastruktur/Handelspolitik, Vergabe, Wettbewerb, Industriepolitik, Postwesen/Logistik oder Digitalwirtschaft.

Aufgrund der Tatsache, dass das Instrument erstmalig im Jahr 2019 eingesetzt wurde, kann noch keine robuste Analyse der Entwicklung im Zeitverlauf durchgeführt werden. Dennoch kann festgehalten werden, dass das Instrument im Zeitraum 2019-2021 erfolgreich pilotiert wurde. Seit ihrer Gründung in 2019 haben sich die bilateralen Verwaltungspartnerschaften als Standardinstrument des BMWK etabliert. Es ist Teil des bilateralen Dialogs zwischen dem BMWK bzw. der Bundesregierung und den Partnerländern und wird aktiv z.B. im Rahmen von Regierungsgesprächen angeboten. Die Bewertung des Beitrags der GIZ kann allerdings auf Basis der Perspektiven verschiedener interviewter Stakeholder und einer Analyse der durch die GIZ bereitgestellten Strategiepapiere eingeschätzt werden. Diese Bewertung soll dabei unterstützen, bereits frühzeitig Erkenntnisse bzw. Lernerfahrungen abzuleiten, die in die weitere Implementierung des jungen Instruments einfließen können.

Flankierung politischer Absichtserklärungen und Programme: Wie aus den Interviews hervorgeht, waren die Stakeholder sowohl auf deutscher als auch auf Partnerseite äußerst zufrieden mit dem Instrument der bilateralen Verwaltungspartnerschaften. Es wurde deutlich, dass die Anbahnung von bilateralen Verwaltungspartnerschaften derzeit sehr Opportunitäten-getrieben ist. Sie reagiert dadurch auf die jeweiligen aktuellen politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und Bedarfe sowohl in den Partnerländern als auch in Deutschland. Bilaterale Verwaltungspartnerschaften bieten die Möglichkeit, Themen des Auftraggebers aktiv bei Partnern zu platzieren und übergeordnete Strategien der Bundesregierung und des BMWK, wie der afrikapolitischen Leitlinien und den Berliner Prozess, zu flankieren. In Interviews wurde vor diesem Hintergrund insbesondere die enge Kooperation des GIZ-Teams mit den Länderreferaten hervorgehoben, die das Instrument gezielt bei Treffen bzw. Reisen der Hausleitung einsetzen.

Wertvolle Unterstützung im Rahmen der Initiierung und Konzipierung: Auch wenn der administrative Aufwand der Vorbereitung von bilateralen Verwaltungspartnerschaften im Vergleich zu Twinning gering ist, ist der konzeptionelle Aufwand zur Initiierung der Verwaltungspartnerschaften sehr hoch und wird fast ausschließlich durch die GIZ geleistet. Darüber hinaus ist eine Beteiligung deutscher Behörden auch an verfügbare Kapazitäten in den jeweiligen Einrichtungen gebunden. Vor diesem Hintergrund sind die Beratungsleistungen der GIZ im Zuge der Initiierung aber auch der Angebots- und Konzepterstellung von wesentlicher Bedeutung. Kernbestandteil sind insbesondere die Bedarfsschätzung der Partner unter Berücksichtigung bereits bestehender Initiativen und Identifikation und Überzeugung geeigneter Fachreferate.

Zusätzliche Potenziale bzgl. der Skalierung auf andere Fachbereiche: Noch nicht ausgeschöpfte Potenziale zur Ausdehnung des Instruments sind insbesondere auf sein noch kurzes Bestehen zurückzuführen. Auch wenn das Instrument auf reges Interesse zu stoßen scheint, ist es im Evaluierungszeitraum noch nicht gelungen, das Instrument auf andere Ressorts zu skalieren. Im Anschluss an den Untersuchungszeitraum konnte dies bereits geändert und eine Ausweitung auf andere Ressorts forciert werden. Da diese Aktivitäten allerdings außerhalb des Evaluierungsrahmen liegen, sind sie hier nur vollständigheitshalber erwähnt. Aus Sicht der Evaluatoren besteht weiterhin im BMWK und seinem Geschäftsbereich noch Potenzial, den Bekanntheitsgrad des Instruments zu erhöhen, etwa durch dessen Ausdehnung auf neue Arbeitsbereiche des BMWK, wie bspw. Klimaschutz.

Chancen durch stärkere Abgrenzung von anderen Instrumenten der IZ: Gleichzeitig ist das Instrument nach Einschätzung beteiligter Stakeholder in den (potenziellen) Partnerländern noch nicht ausreichend bekannt. In der Außenkommunikation sollten insbesondere die Unterschiede zu anderen existierenden Programmen, z.B. zu den „Energiepartnerschaften“ oder „Kommunalen Partnerschaften“, noch deutlich gemacht werden. Erfahrungsgemäß fällt es in vielen Ländern schwer, das Instrument von anderen auseinander zu halten. Nach Ansicht interviewter Stakeholder liegt eine Herausforderung für die Partnerbehörden häufig darin, Ziele und Ausrichtung der Verwaltungspartnerschaften von „klassischen“ Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit zu unterscheiden. Eine deutlichere Abgrenzung von vergleichbaren Instrumenten und die Hervorhebung des Mehrwerts könnten das Interesse und Engagement der Partnerbehörden weiter steigern. Erste Maßnahmen wurden mit der Schaffung eines neuen Logos für die Verwaltungspartnerschaften und der Vorbereitung eines neuen Internetauftritts nach Ende des Evaluierungszeitraums bereits eingeleitet.

3.2 Verbesserung deutscher und EU-seitiger Rahmenbedingungen durch die Beratung des NCPs für die Beteiligung von Bundes- und Landesbehörden an EU-Twinning-Projekten

Im Folgenden soll die Frage untersucht werden, inwieweit die Beratung des NCP eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Beteiligung von Bundes- und Länderbehörden an EU-Twinning-Projekten zur Folge hatte.

Fazit:

Die GIZ hat durch ihre Beratung die Weichen für eine Verbesserung der national und EU-seitig geltenden Rahmenbedingungen für die Beteiligung an Verwaltungspartnerschaften gestellt. Auf EU-Ebene wurden erfolgversprechende Initiativen zur vermehrten Anwendung des nationalen Rechtsrahmens in Twinning-Projekten und der Vereinfachung des Handbuchs gestartet. Auf nationaler Ebene trug das Engagement wesentlich zum EMK-Beschluss zur Europafähigkeit der Landesverwaltungen bei.

Empfehlungen:

- Die erfolgreiche Initiative „Twinning beyond 2020“ zur Reform des rechtlichen Rahmens in enger Zusammenarbeit mit weiteren NCPs weiter vorantreiben, um die gewünschte Flexibilisierung und Entbürokratisierung des Rechtsrahmens zur Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu fördern und voranzutreiben. Dazu gehört auch die Lobbyarbeit zur Vereinfachung und Flexibilisierung des Twinning-Handbuchs konsequent fortzusetzen, unter anderem durch das Sammeln von Feedback der Stakeholder, beispielsweise mittels einer Umfrage unter allen deutschen Twinning-Beteiligten. Auf diese Weise können die Bedürfnisse und Anregungen der Beteiligten berücksichtigt werden, um das Handbuch weiter zu verbessern und den Anforderungen gerecht zu werden.
- Das Feedback der Twinning-Beauftragten zur Dienstrechtspublikation einholen und eventuell bestehende Unklarheiten klären. Eine Möglichkeit hierfür könnte sein, die Stakeholder einzuladen, das Dokument mit Fragen und Anmerkungen zu kommentieren. Offene Fragen könnten dann beispielsweise im Rahmen eines eigenen Slots im Rahmen der NCP-Jahrestagung besprochen und geklärt werden.

3.2.1 EU-seitige Rahmenbedingungen

Im Evaluierungszeitraum wurden mehrere Aktivitäten forciert, um auf die EU-seitig geltenden Rahmenbedingungen zur Beteiligung an Twinning Einfluss zu nehmen bzw. diese im Interesse deutscher Behörden und europäischer Partner zu verbessern. Diese Aktivitäten betrafen primär übergeordnete Aspekte des rechtlichen Rahmens zur Beteiligung und Umsetzung von Twinning-Projekten. Darüber hinaus wurde allerdings auch eine Vereinfachung des Twinning-Handbuchs angestrebt:

Vielversprechende Aktivitäten zur Reform des rechtlichen Rahmens: Gemeinsam mit anderen nationalen Kontaktstellen der EU-Mitgliedsstaaten wurde eine Initiative zur Reform des rechtlichen Rahmens von Twinning („Twinning beyond 2020“) initiiert. Der deutsche NCP hatte diesbezüglich seit vielen Jahren die Kritik geäußert, dass die EU zu kleinteilig die Rahmenbedingungen zur Beteiligung an Twinning vorgibt. Als Beispiel hierfür wurde die Reisekostenregelung genannt. Um das zu ändern, wurden alternative Vorschläge gemacht. Die Leitung der BMWK-Abteilung Europapolitik übermittelte im Namen der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten im Februar 2020 ein Brief an den Generaldirektor Nachbarschaft und Erweiterung geschrieben. Schlussendlich wurden diese Vorschläge von 23 der 27 NCPs unterstützt, wobei dem deutschen NCP einen wesentlichen Teil der Arbeit zugeschrieben werden kann. Der Brief wurde flankiert mit einer Befassung der EU-Ratsarbeitsgruppe „Erweiterung und Beitrittsländer“ (COELA), die die Beschlüsse des Rats auf Arbeitsebene vorbereitet. Somit musste DG NEAR während der deutschen Ratspräsidentschaft dazu Stellung nehmen. Bislang wurden zwar noch keine Anpassungen am übergeordneten Rechtsrahmen vorgenommen. Die Tatsache, dass jedoch bereits verschiedene Reformbemühungen angestoßen wurden und durch Twinning der Kontakt zum deutschen und ebenfalls federführenden, spanischen NCP intensiv gesucht wird, zeigt, dass das Thema intensiv auf der Agenda steht und für die Zukunft Anpassungen zu erwarten sind. So fanden im Jahr 2023 mehrere Gespräche zwischen DG NEAR und Vertreter:innen des deutschen und spanischen NCPs statt. In diesem Rahmen präsentierte DG NEAR eine detaillierte rechtliche Begutachtung alternativer Modelle der Zusammenarbeit und der Anwendbarkeit auf die Zusammenarbeit im EU-Twinning.

Maßnahmen zur Vereinfachung des Twinning-Handbuchs: Zugleich legte der NCP, unterstützt durch die GIZ, einen wesentlichen Fokus auf Aktivitäten zur Vereinfachung des Handbuchs für Twinning. Zurückgehend auf das deutsche Engagement hat DG NEAR eine umfassende Überprüfung und Überarbeitung des Handbuchs angekündigt. Erste Änderungen wurden bereits erzielt. Hervorzuheben ist hierbei die Reform für die Abrechnung von Flug- und Reisekosten. Diese müssen nun nicht mehr per Einzelnachweis der Positionen belegt werden, sondern können im Einklang mit den jeweiligen Richtlinien der Entsendungsländer als Pauschale abgerechnet werden, wodurch der administrative Aufwand der Einsätze erheblich reduziert werden konnte.

Bedarfsorientiertes Vorgehen der GIZ: Basierend auf den geführten Interviews lässt sich feststellen, dass die Aktivitäten des NCP gezielt auf die von der deutschen Akteurslandschaft im Twinning als vorrangig erachteten Bedarfe eingingen. Die erbrachten Unterstützungsleistungen können daher als zielgerichtet und serviceorientiert bewertet werden, da sie den Bedürfnissen der Zielgruppe entsprechend ausgerichtet und umgesetzt wurden. Als Verbesserungspotenzial wurde von einer Vielzahl der befragten Stakeholder die derzeitige Ausgestaltung, bzw. die (zu) hohe Komplexität des Twinning-Handbuchs genannt. Es wurde bemängelt, dass es zu kompliziert sei und die Regelungen, insbesondere für Nicht-Juristen, nicht verständlich formuliert seien. Konkret wurde gewünscht, die Sprache im Handbuch zu vereinfachen, um es leichter zugänglich und somit zu einem effektiveren Werkzeug für dessen Zielgruppe zu machen. Darüber hinaus wurde angeregt, das Instrument flexibler zu gestalten, insbesondere in Bezug auf die Anerkennung virtueller Twinning-Arbeiten und Streckung der Arbeitsleistungen auf verschiedene Tage. Auch wenn darauf hingewiesen werden muss, dass die Möglichkeiten der direkten Einflussnahme auf die Ausgestaltung des Handbuchs durch den NCP eingeschränkt ist, könnten beide Punkte in den weiteren Zielsetzungen des NCP eine prioritäre Rolle einnehmen, um auch weiterhin die wichtigsten Bedarfe der Stakeholder zu adressieren.

3.2.2 Deutsche Rahmenbedingungen

Im Evaluierungszeitraum wurde besonderes Augenmerk auf die Weiterentwicklung der nationalen Rahmenbedingungen für die Teilnahme an EU-Twinning gelegt. Zwei Kernaktivitäten standen hierbei im Fokus, die im Folgenden näher erläutert werden.

Erarbeitung einer Dienstrechtspublikation als grundlegende Orientierungshilfe: Mit maßgeblicher Unterstützung der GIZ wurde zu Beginn des Evaluierungszeitraums eine Veröffentlichung des BMWK im Bereich des Dienstrechts erstellt. Diese Publikation dient als grundlegende Orientierungshilfe für die dienstrechtlichen Fragestellungen, die sich im Zusammenhang mit der Entsendung von Personal in Twinning-Projekten ergeben. Dabei wird u.a. ein Überblick über die wesentlichen Rollen und Aufgaben der einzelnen Twinning-Akteure sowie die dienst- und besoldungsrechtliche Handhabung gegeben. Zudem finden sich in der Veröffentlichung – in Verbindung mit den Bedarfen, die sich aus der Anwendung der rechtlichen Praxis ergeben – auch einige relevante Gesetzestexte und Praxisbeispiele.

Stärkung der institutionellen Beteiligung deutscher Landesbehörden: Auf Basis der Dienstrechtspublikation wurde der Kontakt zu den Landesregierungen und Koordinator:innen der Länder weiter intensiviert, um die institutionelle Beteiligung deutscher Landesbehörden an EU-Twinning zu erhöhen. In einem Rundschreiben der zuständigen Staatssekretärin im BMWi an die Bundes- und Landesministerien wurde auf die Bedeutung der institutionellen Beteiligung an EU-Twinning hingewiesen. Das Bemühen der GIZ und des NCP hat schließlich wesentlich dazu beigetragen, dass zwei Beschlüsse der Europaministerkonferenz der Länder zu Twinning verabschiedet wurden. Im Beschluss der 86. Europaministerkonferenz der Bundesländer vom 20. Mai 2021 (Europafähigkeit der Landesverwaltungen) bekennen sich die Mitglieder der Europaministerkonferenz explizit zu Twinning-Projekten und befürworten ihre institutionelle und personelle Beteiligung. Die Nachhaltigkeit dessen verdeutlicht der Beschluss der Sitzung der 91. Europaministerkonferenz vom 1. und 2. März 2023 in Brüssel. In diesem Beschluss erneuern die Mitglieder der EMK ihr Bekenntnis zu Twinning und erklären, sich dafür einzusetzen, dass die Länder sich auch künftig aktiv im Bereich des Verwaltungsaufbaus in den Erweiterungsprozess der EU einbringen.

Im Ergebnis lässt sich der GIZ ein positiver Beitrag zur Verbesserung der nationalen Rahmenbedingungen bescheinigen. Die rechtlichen Bedingungen zur Beteiligung an Twinning wurden von vielen der interviewten Stakeholder als vergleichsweise komplex wahrgenommen. Die Dienstrechtspublikation vermittelt diese sehr spezifischen verwaltungsrechtlichen Fragestellungen in einer allgemeinverständlichen und anwendungsorientierten Form. Darüber hinaus zeigt sie den Behörden Gestaltungsspielräume auf, die sie bei Entsendungen berücksichtigen können. Auch die Länder, auf deren Teilnahme Deutschland im Twinning maßgeblich angewiesen ist, nehmen von diesen Gestaltungsspielräumen Gebrauch. Seit dem Beschluss der 86. EMK ist das Engagement der Länder erheblich angestiegen.

3.3 Weiterentwicklung der Instrumente der Verwaltungspartnerschaften durch die konzeptionelle Beratung der GIZ

Im Folgenden wird analysiert, inwieweit die konzeptionelle Beratung durch die GIZ zu einer Weiterentwicklung der Instrumente der Verwaltungspartnerschaften geführt hat.

Fazit:

Während des Evaluierungszeitraums hat die GIZ umfängliche Beratungsleistungen im Bereich Public Sector Expertise (PSE) / Public Administration Reform (PAR) erbracht und gemeinsam mit dem BMWK die Instrumente als Impulsgeberin erfolgreich weiterentwickelt. Die Erfolge dieser Aktivitäten sind insbesondere in der erfolgreichen Pilotierung des Twinning in Ländern der EU-Entwicklungszusammenarbeit (EU-EZ) und der Aufwertung von PSE durch die Ratsschlussfolgerung des EZ-Ministerrats sichtbar geworden.

Empfehlungen:

- Die Erfolge und Wirksamkeit der Twinning in Ländern der EU-Entwicklungszusammenarbeit

sollten kontinuierlich gemonitort und zukünftig in einer tiefergehenden Evaluation bestätigt werden, um ihre Bedeutung zu unterstreichen. Dabei sollte auch ein Fokus auf die interne und externe Kohärenz zu anderen Maßnahmen der IZ bzw. EZ gelegt werden.

- Best-Practices und Lessons Learned der Stakeholder aus der digitalen bzw. hybriden Umsetzung von Twinning seit Beginn der COVID-19-Pandemie erheben und das Beratungsangebot zur Umsetzung digitaler Projekte bedarfsorientiert weiter ausbauen. Diese hier gezogenen Erkenntnisse sind sicherlich auch über das direkte Wirkungsfeld der Verwaltungspartnerschaften hinaus von Interesse.

Zwischen 2019 und 2021 wurde eine Vielzahl an Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Instrumentariums durchgeführt. Diese Aktivitäten lassen sich in zwei übergeordnete und ein Twinning-spezifisches Thema unterteilen.

Ausbau des digitalen Beratungsangebots: Angesichts der Herausforderungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie lag ein bedeutender Schwerpunkt auf dem Ausbau des Beratungsangebots zur Umsetzung digitaler Projekte, insbesondere im Hinblick auf Modalitäten und Technologie. Die nationale Kontaktstelle hat daraufhin zur digitalen Umsetzung von Projekten beraten und Fortbildungen angeboten. Sie hat auch Unterstützung zum Einsatz von Plattformen zur Datennutzung (v.a. BSCW) geleistet.

Erfolgreiche Lobbyarbeit zur Aufwertung von PSE auf EU-Ebene: Ein weiterer Schwerpunkt bestand darin, den Auftraggeber zu beraten, wie der NCP gemeinsam mit anderen NCPs Lobbyarbeit betreiben kann, um das Potenzial für PSE EU-weit herauszustellen und weiter zu fördern. Wie in den Interviews deutlich wurde, spielte das deutsche Engagement eine wesentliche Rolle bei der Verabschiedung der EU-Ratsschlussfolgerungen zum Thema „Fachwissen des europäischen öffentlichen Sektors im Rahmen des auswärtigen Handelns der Union“. In diesen fordert der Rat der Europäischen Union die Mitgliedstaaten der EU explizit auf, ihr Fachwissen im Bereich der öffentlichen Verwaltung in Zusammenarbeit mit den Partnerländern einzubringen ("European Public Sector Expertise in EU's external action"). Ein Teil der inhaltlichen Diskussionen, die dem Ratsbeschluss zu PSE vorausgingen, fand zwischen den Durchführungsorganisationen und den DGs der EU KOM (INTPA, NEAR) zwischen 2017 und 2019 auch in der Taskforce zu PSE des Practitioners Network (Expertise France, Enabel, Fiiapp, GIZ, CPMA) in Brüssel statt. Das Team der NCP-Mandatarschaft hat sich mit Beiträgen zu Sitzungen (nationaler rechtlicher Rahmen als Anreiz oder Hürde zu PSE-Nutzung mit Ergebnissen einer Befragung der NCPs zum jeweiligen rechtlichen Rahmen) wie auch an der Erstellung eines Positionspapiers beteiligt.

Engagement zur Ausweitung von Twinning auf Länder des Globalen Südens: Im Evaluierungszeitraum wurden erstmalig Twinning in Ländern der EU-Entwicklungszusammenarbeit durchgeführt. Seit 2020 besteht ein entsprechendes Pilotprogramm. Nach eigener Aussage hatte sich der deutsche NCP mit Unterstützung durch die GIZ zuvor stark für die Ausweitung eingesetzt und versucht, den eigenen Einfluss geltend zu machen. Dabei wurde insbesondere enger Kontakt zur Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (DG NEAR) gepflegt, die die erforderlichen Finanzmittel für Twinning-Projekte zur Verfügung stellt. Zudem bestand ein enger Austausch mit der Generaldirektion für Internationale Partnerschaften (DG INTPA), die für die Twinning Projekte mit den Ländern der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit zuständig ist, sowie den weiteren Mitgliedsstaaten. Die Relevanz der Ausweitung auf die Länder der EU-Entwicklungszusammenarbeit illustriert die hohe deutsche Beteiligung. Seit 2020 haben deutsche Behörden bereits an der Umsetzung von vier Twinning-Vorhaben mitgewirkt: in der Dominikanischen Republik, in Namibia, Ruanda und Tansania. Die Bewerbungsquote lag bei 56 %.

3.4 Wirkung auf die Partnerbehörde: Modernisierung von Verfahrensabläufen und Gesetzesrahmen und/oder Verbesserung institutioneller Kapazitäten

Fokus der nachfolgenden Analyse ist die Frage, inwieweit die Beteiligung des BMWK oder seiner nachgeordneten Behörden (einschließlich Projekträger) an der Umsetzung von Verwaltungspartnerschaften zur

Erbringung von Beratungsleistungen geführt hat, die Behörden in den Partnerländern bereits zur Modernisierung von Verfahrensabläufen und Gesetzesrahmen und/oder zur Verbesserung ihrer institutionellen Kapazitäten nutzen. Für die Bewertung maßgeblich sind Interviews mit verschiedenen Stakeholdern, die an der Umsetzung von Verwaltungspartnerschaften mitgewirkt haben sowie ein Online-Survey mit den Partnerbehörden.

Fazit:

In der Evaluation zeigten sich vielfältige positive Wirkungen auf die Partnerbehörde. Von entscheidender Bedeutung war dabei die umfangreiche fachlich-konzeptionelle Beratung durch die GIZ in allen Projektphasen. Durch ihre vielfältigen Unterstützungsmaßnahmen und -leistungen trug die GIZ maßgeblich zum Zustandekommen von VP mit deutscher Beteiligung bei. Zugleich waren die Unterstützungsleistungen in der Durchführung der VP von entscheidender Hilfe, sodass sich die involvierten Expert:innen auf ihre inhaltlichen Aufgaben konzentrieren konnten und die involvierten Partnerbehörden entlastet wurden. Die Interviews unterstrichen anekdotisch die positiven Einflüsse auf die Modernisierung von Verfahrensabläufen und Gesetzesrahmen und/oder zur Verbesserung ihrer institutionellen Kapazitäten. Gleichzeitig bestehen Potenziale durch ein wirkungsorientiertes Monitoring der Aktivitäten, die Wirkungsmessung und -kommunikation zu optimieren.

Empfehlungen:

- Partnerinteresse und -commitment sowie politische Unterstützung durch Regierung bzw. Oberstbehörde bereits in der Anbahnung (bspw. durch den vermehrten Einsatz von Vorab-Missionen) und kontinuierlich im Rahmen der Implementierung von Verwaltungspartnerschaften sicherstellen. Während der Umsetzungsphase sollten die deutschen Behörden aktiv dazu ermutigt werden, sich bei fehlendem Partner-Engagement und politischem Backing an das BMWK-/GIZ-Team zu wenden und gemeinsam Exit-Strategien zu entwickeln.
- Verwaltungspartnerschaften in der Kommunikation mit Partnern bzgl. der Ziele und Ausrichtung klar zu typischen Instrumenten der EZ abgrenzen. Insbesondere in Ländern des Globalen Südens bedarf es erfahrungsgemäß ausführlicherer Vorbereitungen und klarer Vereinbarungen mit Partnern, um ein effektives Erwartungsmanagement zu gewährleisten. Dies betrifft insbesondere eine realistische Einschätzung der Ziele und beidseitige Verpflichtungen der Beteiligung.
- Um den Erfolg von Verwaltungspartnerschaften langfristig zu gewährleisten, könnten die Behörden dabei unterstützt werden, die erzielten Ergebnisse auch nach Ablauf der Partnerschaft nachzuverfolgen. Ein vielversprechender Ansatz wäre beispielsweise die Bereitstellung eines kleinen Budgets für Mobilität bei bilateralen Verwaltungspartnerschaften, um den kontinuierlichen Austausch von Know-how und bewährten Praktiken zu fördern
- Wirkungsorientiertes Monitoring der Projektergebnisse ausbauen. Beispielsweise könnten mittels eines Online-Partner-Surveys die im Rahmen der Verwaltungspartnerschaften erfolgten Reform- und Transformationsprozesse erhoben werden. Zusätzlich könnten den Behörden standardisierte Vorlagen als Handreichung zur strukturierten und wirkungsorientierten Dokumentation ihrer Projekterfolge zur Verfügung gestellt werden, um ihnen die interne und externe Wirkungskommunikation zu erleichtern. Grundsätzlich sollten durch das Monitoringsystem in Zukunft stärker die Voraussetzungen geschaffen werden, um während des Projektverlaufs jederzeit nachvollziehen zu können, inwieweit Aktivitäten auf zuvor definierte Ziele ausgerichtet sind. Hierfür ist besonders auch die Planungsphase der Aktivitäten entscheidend. Das Capacity Works Instrumentarium der GIZ hat sich hierfür seit Jahren als erfolgreich erwiesen. Es wurde im Untersuchungszeitraum bereits pilotiert und soll noch dieses Jahr (2023) im Projektportfolio genutzt werden. Je stärker das Monitoring in Zukunft auch die durch die Partnerschaften umgesetzte Projekte im Ausland einbeziehen soll, umso mehr wäre ein Umstieg auf ein digitales Monitoring-System sinnvoll und würde zudem deutliche Effizienzgewinne ermöglichen.

3.4.1 Twinning

Im Evaluierungszeitraum wurden insgesamt zwölf Twinning-Projekte durch das BMWK als EU-Vertragspartner durchgeführt. Zu einigen davon wurden im Rahmen der Evaluierung Erfahrungswerte und Perspektiven erhoben. Um die Wirkung auf die Partnerbehörde nachzuvollziehen, werden die Ergebnisse nachfolgend anhand des Wirkungspfad, ausgehend von Aktivitäten bis zur letztendlichen Wirkung, Schritt für Schritt analysiert.

Schritt 1: Die Beratungsleistungen wurden von den deutschen Behörden erbracht.

Wie in den Interviews deutlich wurde, wurden in allen Projekten vielfältige Unterstützungsleistungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und des Geschäftsklimas in den Partnerländern erbracht. Die Beratungsleistungen erfolgten über einen Fach- und Erfahrungsaustausch zwischen den öffentlichen Bediensteten. Im Rahmen unterschiedlicher Formate, wie Kurzzeitexpert:innen-Missionen, Studienreisen, Praktika sowie Workshops und Trainings wurden Behörden in Partnerländern dabei unterstützt, europäische und internationale Standards, Normen und Verfahren anzuwenden und in nationale Gesetze und Politiken zu integrieren. Dazu erfolgten durch die Expert:innen des BMWK und seines nachgeordneten Bereichs u.a. Beratungsleistungen in Bezug auf die Erstellung und Überarbeitung von Gesetzesvorschlägen, die Formulierung von Sektorstrategien oder die Erarbeitung von Handbüchern und Leitfäden. Um eine effektive Umsetzung der Aktivitäten sicherzustellen, betonten die interviewten Stakeholder die Notwendigkeit einer sinnvollen Aufteilung der einzelnen Komponenten zwischen den Konsortialpartnern. Dabei sollten die jeweiligen Stärken und Kapazitäten der einzelnen Behörden angemessen berücksichtigt werden.

Schritt 2: Die Kapazitäten der Partnerbehörden haben sich durch die Beratungsleistungen erhöht.

In der Erhebung wurde die Zusammenarbeit mit den deutschen Behörden durchgehend als positiv beschrieben. Alle an der Erhebung beteiligten Stakeholder bestätigten, dass sich die Kapazitäten durch die Partnerschaft verbessert hätten. Die Möglichkeit, auch über die Trainings und Seminare hinaus jederzeit auf die Expertise und Erfahrung der deutschen Beteiligten zurückgreifen zu können, wurde von den Projektmitarbeiter:innen besonders geschätzt und trug wesentlich zur Weiterentwicklung bei.

Schritt 3: Die Behörden in den Partnerländern nutzen die neuen Kapazitäten zur Modernisierung von Verfahrensabläufen und Gesetzesrahmen und/oder zur Verbesserung ihrer institutionellen Kapazitäten

Hinsichtlich der Wirkungen der Aktivitäten ergibt sich aus den Erfahrungsberichten der Stakeholder kein klares Bild. Für die Mehrzahl der involvierten Projektbeteiligten ist es derzeit noch nicht absehbar, welche bleibende Wirkung die einzelnen Twinning-Projekte haben würden. Dabei ist allerdings einschränkend hervorzuheben, dass der überwiegende Teil der ausgewählten Interviewpartner:innen vorrangig koordinierende Tätigkeiten für ihre jeweilige Behörde im Bereich Twinning wahrnehmen. Eine umfassende Befragung von Langzeitberater:innen bzw. Projektleiter:innen, die deutlich stärker in die Implementierung involviert sind, war nicht Bestandteil der Evaluierung.

In den fünf Interviews, die explizit die Wirkung der Twinning-Projekte auf die Partnerbehörden thematisierten, von insgesamt 30 durchgeführten Gesprächen, wurde die Wirkung als insgesamt positiv bewertet. Dabei zeigte sich, dass die Projekte bereits zu konkreten Anpassungen an gesetzlichen Regelungen geführt haben. Als wesentlicher Erfolgsfaktor gilt dabei eine „hohe Ownership“ auf der Partnerseite. Eine hohe intrinsische Motivation der Partnerbehörde von der Antragsstellung bis zum Abschluss der Implementierung ist für den letztendlichen Erfolg des Projekts maßgeblich. Dies deckt sich mit Ergebnissen einer von DG NEAR (2019) in Auftrag gegebenen Evaluierung des Twinning-Instruments für den Zeitraum von 2010 bis 2017. Diese kommt zu dem Schluss, dass Twinning einen positiven Beitrag zur Unterstützung von Reformprozessen in den Beitritts- und Nachbarstaaten geleistet hat. Dabei erwies sich Twinning insbesondere dann als geeignet, wenn es auf klar definierte operationelle Bedürfnisse der Partnerbehörde im Kontext umfassender Reformprozesse einging.

Trotz des starken Interesses am Projekt erwies sich in einigen Fällen eine schwankende, oder im Projektverlauf z.B. durch neue politische Akteure oder Interessen abnehmende, Unterstützung auf politischer Ebene als Hürde. Dies wurde besonders in Projekten mit vergleichbaren Inhalten, Zielen und Projektkonstellation deutlich, wie im Bereich der Akkreditierung und Konformität. Während in einem Projekt klare Verbesserungen in den Akkreditierungs- und Konformitätsbewertungssystemen gemäß europäischen und internationalen Anforderungen erreicht wurden, fehlte es in einem vergleichbaren Projekt in einem anderen Partnerland letztendlich am politischen Willen, die EU-Anerkennung für die Akkreditierungsstelle zu bean-

tragen. Obwohl alle Projektaktivitäten und Trainingsmaßnahmen durchgeführt wurden und die Zusammenarbeit und das Feedback der Partnerseite auf Arbeitsebene sehr positiv waren, wurden die Projektziele dementsprechend nicht erreicht.

Der mangelnde politische Wille erschwert, auch bedingt durch die oftmals hohe personelle Fluktuation in der Partnerbehörde und auf politischer Ebene, häufig eine nachhaltige Nutzung der Kapazitäten für die Weiterentwicklung behördlicher Strukturen und der Modernisierung des gesetzlichen Rahmens.

Dennoch zeigten die Interviews eine Reihe von positiven Effekten aus den Twinning-Projekten. Einige Stakeholder wiesen auf positive Auswirkungen für die Partnerseite hin, unabhängig von konkreten Anpassungen von Gesetzen, Richtlinien und Verfahren. Besonders wertgeschätzt wurde die Stärkung des institutionellen Austauschs auf bilateraler Ebene:

„Twinning kann Behörden aus völlig unterschiedlichen Ländern zusammenbringen, die an sehr spezifischen Themen arbeiten. Deutschland hat immer auch vom Partner gelernt und so den Beziehungsaufbau etabliert. Twinning öffnet Türen für die Wirtschaft. [...] Die Partnerländer verstehen so auch, auf was sie sich durch eine EU-Integration einlassen.“ (I12)

Nicht zuletzt profitieren auch die deutschen Behörden durch die Erfahrung in der Zusammenarbeit mit der Partnerbehörde und den Konsortialpartnern. Wie in den Interviews deutlich wurde, werden auf die so entstandenen Netzwerke auch im Kontext von anderen Projekten wieder zurückgegriffen. Zugleich bestehen auch Best-Practice-Beispiele, in denen auch nach Abschluss des Twinning weiter an der Fortführung des Projekts im Sinne einer langfristigen Partnerschaft gearbeitet wird.

Best-Practice-Beispiel:**Assistance for implementing the Stabilisation and Association Agreement – The EU Services Directive 2006/123/EC****Grundlegende Informationen****Partner:**

EU-Mitgliedsländer: Ministerium für Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung, Kroatien (Lead); Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Deutschland (Juniorpartner)

Kosovo: Ministerium für Industrie, Unternehmertum und Handel

Durchführungszeitraum:

11.2020 – 11.2022

Projekthintergrund und Zielsetzung:

Das Gesamtziel des Projekts bestand darin, die Integration des Kosovo in die Weltwirtschaft weiter zu unterstützen und die Rolle der kosovarischen Verwaltung in der wirtschaftlichen Steuerung durch effektive Regulierungsfunktionen gemäß den Verpflichtungen des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens (SAA) zu stärken. Dazu sollte die Regierung des Kosovo bei der weiteren Entwicklung ihrer institutionellen Kapazitäten unterstützt werden, um die Grundlage für eine nachhaltige Umgebung für die Entwicklung des privaten Sektors gemäß dem EU-Recht und den Anforderungen des SAA zu schaffen.

Wichtigste Aktivitäten

- Durchführung von Schulungen zur organisatorischen und technischen Entwicklung eines Piloten des Point of Single Contact (PSC) über die e-Kosova-Plattform
- Erarbeitung des organisatorischen technischen Konzepts für den PSC
- Erarbeitung einer Kommunikationsstrategie und Durchführung von Awareness Raising Campaigns für Unternehmen, Berufsverbände und behördliche Institutionen zur Stärkung des Bewusstseins für die Vereinfachung von Verwaltungsverfahren

Beispielhafte Ergebnisse

- Die Gesetzgebung über Dienstleistungen im Kosovo wurde an den EU-Rechtsrahmen (Richtlinie 2006/123/EG) angepasst und entsprechend des besseren Regulierungsansatzes ausgerichtet. 25 Gesetze und 29 Verordnungen wurden geändert, um dieses Ergebnis zu erreichen.
- Ein funktionsfähiger PSC wurde eingerichtet, zunächst als Pilotprojekt für den Bereich der Wirtschaftsprüfer, wodurch der Zugang von inländischen und ausländischen Interessengruppen zur Registrierung von Lizenzen im Dienstleistungssektor im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften erleichtert ist.
- Nach Projektabschluss hat das von der EU und dem BMZ kofinanzierte GIZ Programm "Unterstützung des Reformprozesses zur EU-Integration" die weitere Beratung des kosovarischen Handelsministeriums auf Basis der Ergebnisse des Twinning übernommen, was einen Beitrag zur Nachhaltigkeit des Projekts leistet.

3.4.2 Bilaterale Verwaltungspartnerschaften

Im Evaluierungszeitraum wurden insgesamt zwölf bilaterale Verwaltungspartnerschaften unter Beteiligung des BMWK bzw. seiner nachgeordneten Behörden durchgeführt. Wie im Falle der Twinning werden die Ergebnisse nachfolgend anhand des Wirkungspfads schrittweise diskutiert.

Schritt 1: Die Beratungsleistungen wurden von den deutschen Behörden erbracht.

Die Interviews bestätigten, dass unterschiedliche Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Zuge der Verwaltungspartnerschaften zu Themen wie Wirtschaftsförderung, Industriepolitik, Normung, Vergabe und Wettbewerb sowie Digitalwirtschaft erfolgreich erbracht wurden. Die Zusammenarbeit zwischen den Behörden wurde in der Regel als fruchtbar empfunden. Ein entscheidender Erfolgsfaktor erwies sich hierbei darin, einen Interessenausgleich, eine sogenannte "Win-win-Situation", zwischen den beteiligten Akteuren sowohl in Deutschland als auch im Partnerland herbeizuführen. Erfahrungsgemäß ist die Ownership für die Umsetzung auf Seiten der Partner hoch, da die Themen aus den Bedarfen der Partner entstehen und in bestehenden Dialogen mit den Partnern aufgesetzt werden. Ein hohes Interesse der Partner ist entscheidend, damit diese die Ressourcen für die Umsetzung zur Verfügung stellen. Allerdings zeigte sich in einigen Fällen im Verlauf des Projekts eine Abnahme des Engagements seitens der Partnerbehörden, was dazu führte, dass das Interesse und die Beteiligung an den Beratungsleistungen zurückgingen. Als Erfolgsfaktor erwies sich die Etablierung fester Ansprechpartner:innen im Partnerland. Anders als im Twinning sehen bilaterale Verwaltungspartnerschaften nicht zwangsläufig den Einsatz von Langzeitberater:innen vor. Erfahrungsgemäß lassen sich die Arbeitsprozesse zwischen den involvierten Partnern besser institutionalisieren, wenn permanent eine Ansprechperson als Anker vor Ort ist. Ähnlich wie bei Twinning-Projekten erwies sich dabei die Unterstützung von politischer Seite als förderlich. Dies wird besonders am Beispiel der Verwaltungspartnerschaft mit dem serbischen Präsidialamt deutlich, die Bestandteil der übergeordneten strategischen Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern ist. Die Beteiligung des Referenten des Präsidenten im Steuerungsgremium der Verwaltungspartnerschaft trug maßgeblich dazu bei, dass die Zusammenarbeit auf höchster politischer Ebene getragen wurde.

In den Interviews wurde zudem deutlich, dass die Partnerbehörden durch eine frühzeitige Kenntnis über eine mögliche Verlängerung des Umsetzungszeitraums ihre Aktivitäten noch zielgerichteter ausrichten könnten. Obwohl bilaterale Verwaltungspartnerschaften grundsätzlich auf ein Jahr ausgerichtet sind, wurden sie erfahrungsgemäß häufig um ein oder zwei weitere Jahre verlängert. Daher wäre es von großer Bedeutung, die Möglichkeit und Kriterien einer Verlängerung der Verwaltungspartnerschaft frühzeitig mit den Behörden zu eruiieren. Dies würde ihnen ermöglichen, die eigenen Ressourcen noch effektiver einzusetzen und ihre Maßnahmen besser auf die langfristigen Ziele und Bedürfnisse der Partnerbehörden abzustimmen.

Schritt 2: Die Kapazitäten der Partnerbehörden haben sich durch die Beratungsleistungen erhöht.

Die interviewten Vertreter:innen der Partnerbehörden wiesen in den Interviews auf die hohe Qualität der Beratungsleistungen – verbunden mit der hohen Reputation der deutschen Wirtschaft in den Tätigkeitsfeldern – hin. Die Zusammenarbeit wurde als äußerst bedarfsorientiert ausgerichtet beschrieben und adressierte gezielt die Kernanliegen der Partnerbehörden. Beispielhaft steht hierfür der Erfahrungsbericht eines der beteiligten Projektmitarbeiter. Dieser beschrieb seine eigene Weiterentwicklung durch die Partnerschaft als „enorm“ (I29). Als besonders wertvoll empfand er insbesondere die Möglichkeit, die deutschen Partner jederzeit bei Fragen kontaktieren zu können. Die Zusammenarbeit zeichnete sich nicht nur durch „gewöhnliche“ Beratungsleistungen wie Feldaufenthalte, Seminare oder den Austausch von Dokumenten aus, sondern vor allem auch durch die kontinuierliche Unterstützung und Qualitätssicherung auf höchstem Niveau durch hochrangige Mitarbeiter:innen der deutschen Seite. Diese positiven Evaluierungsergebnisse decken sich mit den Evaluierungsergebnissen zweier bilateraler Verwaltungspartnerschaften. Im Rahmen der Partnerschaft mit der staatlichen kosovarischen Fortbildungsakademie KIPA wurden gemeinsam Schulungskurse und SAA-bezogene Trainingsmaßnahmen entwickelt. Die durchgeführten "Train the Trainer"-Schulungen ermöglichten es den Trainern, ihre didaktischen und methodischen Fähigkeiten gezielt weiterzuentwickeln und zu verbessern (Beckmann 2021).

Schritt 3: Die Behörden in den Partnerländern nutzen die neuen Kapazitäten zur Modernisierung von Verfahrensabläufen und Gesetzesrahmen und/oder zur Verbesserung ihrer institutionellen Kapazitäten.

Die in den Interviews beteiligten Projektmitarbeiter:innen von deutscher als auch von Partnerseite hoben einhellig die grundsätzlich positiven Auswirkungen der Verwaltungspartnerschaften hervor. Besonders

wertvoll wurde dabei die positive Beeinflussung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit betrachtet. Insbesondere trugen die Verwaltungspartnerschaften dazu bei, effektive und vertrauenswürdige Verwaltungsstrukturen zu schaffen, die Investitionen deutscher Unternehmen im Partnerland ermöglichen. Zudem wurde die Vernetzung zwischen deutschen und Unternehmen im Partnerland durch die Verwaltungspartnerschaften gezielt gefördert. Ein Beispiel hierfür ist die Partnerschaft mit dem serbischen Präsidialamt zur Umsetzung des EU Green Deal und Förderung einer nachhaltigen Industriepolitik. In diesem Zusammenhang floss die Expertise der deutschen Beteiligten entscheidend in die Entwicklung der serbischen Wasserstoffstrategie ein, was wiederum zu Investitionsentscheidungen einiger großer deutscher Unternehmen im Partnerland führte.

Zugleich äußerten eine Mehrzahl der Stakeholder Schwierigkeiten, konkrete Auswirkungen hinsichtlich der Modernisierung von Verfahrensabläufen und Gesetzesrahmen und/oder der Verbesserung institutioneller Kapazitäten zu definieren, ähnlich wie es auch bei Twinning-Projekten der Fall war. Fortschritte werden zwar regelmäßig in Fortschrittsberichten alle sechs Monate dokumentiert, jedoch gehen diese in der Regel nicht über die Berichterstattung von Aktivitäten und erreichten Ergebnissen hinaus. Daher äußerten einige Stakeholder den Wunsch nach zusätzlicher Unterstützung seitens des BMWK, um die Wirkungen der durchgeführten Aktivitäten besser messen und kommunizieren zu können. Dies wäre auch hilfreich, um die großen Potenziale und Erfolge der Verwaltungspartnerschaften auch innerhalb der eigenen Organisation zu verdeutlichen und für eine stärkere Beteiligung an Verwaltungspartnerschaften zu werben.

Best-Practice-Beispiel: „Improving the Standards of Public Test Laboratories in the field of Construction Materials and Chemicals“

Grundlegende Informationen

Partner:

Deutschland: Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM)

Ghana: Ghana Standards Authority (GSA), Ministry of Trade and Industry (MOTI)

Durchführungszeitraum:

10.2021 – 10.2023

Projekthintergrund und Zielsetzung:

Im Rahmen der Verwaltungspartnerschaft wurde die ghanaische Standardisierungsbehörde zur Testung und Zertifizierung von Bauchemikalien und -stoffen beraten, um den ghanaischen Markt vor mangelhaften Produkten zu schützen und deutschen Marktteilnehmern einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen. In diesem Rahmen wurden auch Kapazitäten im Bereich nachhaltige und organische Baustoffe aufgebaut und gestärkt.

Wichtigste Aktivitäten zur Stärkung der Kapazitäten im Bereich nachhaltiger zementgebundener Bindemittel und organischer chemischer Zusatzstoffe für Beton

- Labortraining
- Aufrüstung der Analysegeräte
- Verbesserung der Dienstleistungen, Schulungs- und Bildungsmaßnahmen für Mitarbeiter:innen der GSA und Zementarbeiter:innen
- Entwicklung von Konzepten für bessere Perspektiven für weibliches Personal in den unterschiedlichen Bereichen, inkl. der Durchführung eines sog. „Girls Stem (Science, Technology, Engineering, Math) Day“

Beispielhafte Ergebnisse

- Der intensive Austausch und die Bildung von Netzwerken mit deutschen Unternehmen und dem Verband des Deutschen Maschinen- und Anlagenbaus haben nachhaltig die Attraktivität des ghanaischen Standorts gestärkt.
- Die Testlabore wurden deutlich besser ausgestattet und verfügen nun über verbesserte Fähigkeiten im Umgang mit neuen Stoffen, was es ihnen ermöglicht, ihr Wissen effektiver in die Gesellschaft einzubringen.
- Durch gezielte Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter wurden die Weichen gestellt, um die Geschlechterbalance zu verbessern und mehr weibliches Personal zu gewinnen und langfristig zu halten.

3.5 Wirtschaftlichkeit

Das BMWK unterliegt den Vorgaben des § 7 II BHO für finanzwirksame Maßnahmen, aus dem sich Vorgaben für die Durchführung von Kontrollen der Zielerreichung und Evaluation ergeben. Im Folgenden soll vor diesem Hintergrund die Wirtschaftlichkeit der beiden Mandatarschaften zur Beratung der nationalen Kontaktstelle (1,189 Millionen Euro) sowie zur Unterstützung des BMWK in der Projektkoordinierung (2,916 Millionen Euro) eingeschätzt werden. Hierbei muss einschränkend dargestellt werden, dass eine umfassende und vertiefende Wirtschaftlichkeitsprüfung, wie sie z.B. im Kontext einer zentralen Projektprüfung der GIZ erfolgt, nicht im Umfang dieses Auftrags lag. Angesichts fehlender Daten zum Mitteleinsatz sowie der spezifischen Kostenverteilung basiert die Einschätzung daher auf anekdotischen Evidenzen, die aus den Interviews und bereitgestellten Dokumenten abgeleitet werden konnten. Dennoch wurde, soweit möglich, versucht, Rückschlüsse speziell auf die Effizienz der Leistungen der GIZ zu ziehen.

Fazit:

Das BMWK profitiert stark von der großen Erfahrung und Expertise der GIZ im Kontext der Verwaltungspartnerschaften sowie der Bereitstellung der unterschiedlichen Beratungsleistungen aus einer Hand. Gleichzeitig birgt diese enge Zusammenarbeit aber auch die Herausforderung einer möglichen zunehmenden Abhängigkeit von den Leistungen der GIZ. Darauf basierend wächst die Notwendigkeit, effiziente Prozessabläufe und eine wirksame Steuerung durch das BMWK auch in Zukunft noch sicherzustellen.

Die Partner attestieren aus der Außenwahrnehmung dem das BMWK beratende Team der GIZ im BMWK eine sehr hohe Effizienz und wertschätzen deren ausgeprägte Serviceorientierung. Zudem werden die globalen Strukturen der GIZ als großer Mehrwert in der Planung und Flankierung der Maßnahmen vor Ort gesehen.

Empfehlungen:

- Effizientes Wissensmanagement weiterhin sicherstellen und ausbauen, um interne Fluktuation entsprechend aufzufangen. Wenn möglich längere Entsendungszeiträume anstreben
- Klare Rollen und Zuständigkeiten definieren und kommunizieren, um effiziente Prozesse sicherzustellen
- Personelles Verhältnis von Auftraggeberin (BMWK) und Mandatar (GIZ) für mögliche Folgephasen klar mit Auftraggeberin abstimmen
- Wirkungsorientiertes Monitoring von Verwaltungspartnerschaften zur Basis der Anbahnung und Verlängerung von Verwaltungspartnerschaften ausbauen, um Ressourcen gezielt und effizient planen und einsetzen zu können

In der Evaluierung der Mandatarschaften wurde deutlich, dass die Beratung durch die GIZ wesentlich zur Erreichung der Output-Ziele – Sicherstellung der Beteiligung deutscher Verwaltungen an den Instrumenten Twinning und bilateraler Verwaltungspartnerschaften sowie Weiterentwicklung des Instrumentariums – beigetragen hat.

Effizienzgewinne durch das Zusammenführen unterschiedlicher Aufgaben: Im Vergleich zu alternativen Möglichkeiten der Beauftragung liegt ein großer Vorteil der GIZ insbesondere in der Bündelung unterschiedlicher Dienstleistungen, angefangen von der Beratung auf Programmebene bis hin zur umfassenden fachlich-konzeptionellen Beratung in allen Projektphasen. Insbesondere für das Referat EB6 ergeben sich dadurch wesentliche Vorteile in Bezug auf die Steuerung und Qualitätssicherung der Beratungsleistungen. Die Zusammenführung der verschiedenen Aufgaben führt zudem auch zu Effizienzsteigerungen im Bereich des Wissensmanagements. Durch diesen Ansatz kann das Wissen zu den Instrumenten effektiver ausgetauscht und verteilt sowie zentralisiert leichter den diversen Beteiligten im Umfeld der Projekte zugänglich gemacht werden.

Globales Netzwerk der GIZ: Das globale Netzwerk der GIZ und die daraus entstehenden Kontakte in den Partnerländern ermöglichen eine frühzeitige Einschätzung zu Chancen und Risiken (neuer) Partnerschaften. Zudem steht dadurch während der Implementierung eine Struktur bereit, die den Zugriff auf relevante Expertise erlaubt und in Fällen von Abstimmungsbedarfen direkt und zeitnah vor Ort aktiv werden kann.

Gleichzeitig zeigten sich in der Evaluierung auch Herausforderungen.

Risiko langwieriger Entscheidungswege: Ein Potenzial zur Verbesserung offenbarte sich in den häufig langwierigen Entscheidungsprozessen bei wichtigen Zustimmungen, wie bspw. der Verlängerung der Projektlaufzeit von bilateralen Verwaltungspartnerschaften. Die langwierigen Entscheidungsprozesse lassen sich insbesondere darauf zurückführen, dass wesentliche strategische Entscheidungen im BMWK unter Einbezug aller aufgrund ihrer Zuständigkeit zu beteiligenden Länder- und Fachreferate inkl. der übergeordneten Hierarchie getroffen werden. Da diese Prozesse vorgegeben sind, sollten sie seitens EB6 zumindest gegenüber den Partnern deutlicher vermittelt werden. Dabei ist auch auf die unterschiedliche Rolle der BMWK-eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und der GIZ-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Referat EB6 hinzuweisen. BMWK-intern ist sicherzustellen, dass bei EB6 ausreichend BMWK-eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verfügung stehen, um die strategische Ausrichtung und Steuerung der Projektarbeit zu gewährleisten sowie deren Umsetzung und dessen Monitoring zu unterstützen.

Möglichkeit der klareren Kommunikation von Rollen und Zuständigkeiten: Auch wurde in den Interviews eine hohe Fluktuation innerhalb der GIZ-Entsandten thematisiert. Es wurde verdeutlicht, dass es notwendig sei, den Wechsel von Rollen und Zuständigkeiten auch den externen Stakeholdern regelmäßig aktiv zu kommunizieren, um die etablierte Effizienz in den Prozessen aufrecht zu erhalten. Nach Rücksprache mit dem Projekt wurde deutlich, dass die Fluktuation im Untersuchungszeitraum relativ gering war. Dennoch war dies ein wichtiger Punkt aus Sicht mehrerer Stakeholder, weshalb er hier erwähnt wird, auch wenn er auf den Untersuchungszeitraum nur sehr bedingt zutrifft. Hierzu könnte bereits eine Konkretisierung des Organigramms durch eine Zuordnung (bzw. Trennung) klarer Verantwortlichkeiten und Handlungsfelder der einzelnen Mitarbeiter:innen gut beitragen.

Insgesamt kann allerdings festgehalten werden, dass die Effizienz und die Service-Orientierung von den externen Partnern und Stakeholdern besonders wertschätzend hervorgehoben wurden. Die Zusammenarbeit wurde fast ausnahmslos als sehr positiv empfunden und als sehr professionell bewertet. Abstimmungen und Anfragen werden zeitnah und verlässlich nachgegangen und Unterstützung wird pro-aktiv und nachfrageorientiert angeboten. Zusammenfassend kann dem Projekt und seinen Mitarbeiter:innen somit eine sehr hohe Output- und Outcome Orientierung attestiert werden.

3.6 Entstehung oder Intensivierung bilateraler Beziehungen zwischen den beteiligten Ministerien

Nachfolgend wird die Frage beantwortet, inwieweit sich die Verwaltungspartnerschaften (bilateral und Twinning) positiv auf die bilateralen außenwirtschaftspolitischen Beziehungen zwischen den beteiligten Ministerien ausgewirkt haben. Zur Einschätzung wurden Rückmeldungen aus Interviews mit den Länderreferenten des BMWK sowie beteiligten Projektmitarbeiter:innen auf deutscher und Partnerseite herangezogen.

Angesichts der langen, komplexen Kausalkette ausgehend von der Implementierung von Verwaltungspartnerschaften bis zur letztendlichen Entstehung oder Intensivierung bilateraler Beziehungen und aktuell noch fehlender Monitoringdaten, ist eine vollumfängliche, abschließende Bewertung nicht möglich. Aus diesem Grund basiert die Beantwortung der Evaluierungsfrage auf Einschätzungen zur Nachhaltigkeit der Beziehungen zwischen den Partnerbehörden und der Erleichterung bilateraler Kooperationen durch Verwaltungspartnerschaften.

Fazit:

Positive Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen zwischen den beteiligten Ministerien konnten im Rahmen der Evaluation noch nicht systematisch überprüft werden. Dennoch zeigte sich zumindest auf anekdotischer Basis deutlich, dass Verwaltungspartnerschaften häufig in langfristigen Partnerschaften zwischen den involvierten Behörden münden und so erfolgreich dazu beitragen, sowohl die projektbezogene als auch die übergeordnete politische Vernetzung zu stärken und somit zukünftige bilaterale Kooperationen zu erleichtern.

Empfehlungen:

- Verwaltungspartnerschaften, wo möglich, in übergeordnete Strategien der Ministerien und Partnerländer einbetten, um die Partnerschaften auf eine höhere Ebene zu heben und die Nachhaltigkeit der Ergebnisse sicherzustellen. Dazu sollte die enge Kooperation mit den Länderreferenten des BMWK und den Botschaften fortgeführt werden, um deren Einschätzung zu (außenwirtschafts-)politischen Schwerpunkten und Entwicklungen bei der Auswahl von Themen und Ländern zu berücksichtigen.
- Denkbar wäre zudem die Veranstaltung eines Expertenaustausch mit aktuellen und ehemaligen Projektleiter:innen und Expert:innen um Erfolgsfaktoren für den Aufbau und den Erhalt bilateraler Beziehungen zu diskutieren und entsprechend in zukünftigen Projektdesigns zu verankern. Dies könnte auch mit einem Wirkungsmonitoring nach Beendigung der Projekte verknüpft werden.

Aufbau nachhaltiger Beziehungen zwischen den Partnerbehörden: Alle neun der befragten Partnerbehörden stimmten der Aussage zu, dass das Projekt dazu beigetragen hat, langfristige Beziehungen zwischen ihrer Institution und der deutschen Partnerbehörde aufzubauen. Sieben davon stimmten der Aussage sogar nachdrücklich zu. Diese Einschätzung wurde durch Erfahrungsberichte einiger erfahrener Twinning-Beteiligter bestätigt. Sie berichteten davon, dass in vielen Fällen die Beziehungen zwischen den Partnerbehörden auch über das Projektende hinaus beständen. Als Beispiele wurden unter anderem frühere Twinning-Projekte im Bereich der Finanzstabilität vor über 15 Jahren genannt, bei denen bis heute eine kontinuierliche Zusammenarbeit und regelmäßiger Austausch zwischen den Verwaltungsmitarbeitenden stattfinden.

Erleichterung bilateraler Kooperationen: Verwaltungspartnerschaften können zudem erfolgreich als strategisches Instrument eingesetzt werden, um bilaterale Kooperationen zu erleichtern. Als förderlich erwies sich hierbei in der Vergangenheit die enge Kooperation mit den Länderreferaten im BMWK. Dadurch erhalten die Länderreferate die Möglichkeit, das Instrument der Verwaltungspartnerschaften in bilateralen Gesprächsrunden als zusätzliches Angebot einzubringen und bekannt zu machen. So können Verwaltungspartnerschaften bestehende übergeordnete Programme ergänzen und politische Absichtserklärungen mit konkreten Aktivitäten unterstützen. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor liegt dabei in der Verzahnung mit anderen Programmen der deutschen internationalen Zusammenarbeit (IZ), um die Projektaktivitäten in übergeordnete Strategien der Ministerien und Partnerländer einzubetten.

Zu den Erfolgsfaktoren gehören nicht nur ein hohes Maß an „Ownership“ und Engagement auf operativer Ebene, sondern auch die politische Unterstützung von höherer Ebene. Ein Best-Practice-Projekt ist hier z.B. die bilaterale Verwaltungspartnerschaft mit dem serbischen Präsidialamt zur Umsetzung des EU Green Deal und Förderung einer nachhaltigen Industriepolitik. Der „direkte Draht“ zum Präsidialamt durch den deutschen Experten vor Ort und die Verwaltungspartnerschaft wurde in der Vergangenheit bereits rege von der deutschen Botschaft genutzt, um die bilateralen Beziehungen auf hoher politischer Ebene langfristig zu stärken.

3.7 Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem nachgeordneten Bereich des BMWK

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, inwieweit sich im Evaluierungszeitraum 2019 bis 2021 die Zusammenarbeit mit dem nachgeordneten Bereich des BMWK im Zuge der Umsetzung institutioneller Partnerschaften verbessert hat. Die Einschätzung basiert auf Rückmeldungen aus Interviews mit Stakeholdern unterschiedlicher Behörden im Geschäftsbereich des BMWK, die an der Umsetzung von Twinning oder bilateraler Verwaltungspartnerschaften beteiligt waren.

Fazit:

In der Zusammenarbeit mit dem nachgeordneten Bereich haben sich feste Abläufe und Strukturen institutionalisiert und werden (sehr) positiv von den beteiligten Akteuren bewertet. Verbesserungsmöglichkeiten ergeben sich insbesondere mit Blick auf die transparente Kommunikation bzgl. Entscheidungswegen und Zuständigkeiten innerhalb des BMWK/GIZ-Teams.

Empfehlungen:

- Rollen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Mitarbeiter:innen gegenüber den Stakeholdern noch klarer kommunizieren.
- Regelmäßige und transparente Kommunikation über den Status quo in der Anbahnung von bilateralen Verwaltungspartnerschaften sicherstellen. Möglicherweise kann die Einführung eines regelmäßigen kurzen E-Mail-Updates oder eines Jour Fixe über den Stand der Anbahnung von neuen Projekten hier bereits die gewünschte Wirkung bzw. Transparenz erzielen.

Feste Abläufe und Strukturen in der Zusammenarbeit etabliert: In den Interviews zeigte sich ein grundsätzlich positives Bild in Bezug auf die Zusammenarbeit zwischen dem BMWK-/GIZ-Team und den nachgeordneten Behörden im gesamten Umsetzungszyklus der Partnerschaften. Besonders positiv wurde vermerkt, dass mittlerweile feste Abläufe und Strukturen der Zusammenarbeit und Kommunikation etabliert wurden und die Effizienz der Zusammenarbeit erheblich fördern. Im Vergleich zu früheren Jahren, als vieles eher „auf Zuruf“ durch die Behörden erfolgt ist, stecke mittlerweile ein „richtiges System dahinter“ (I9). Das BMWK/GIZ-Team unterstützte die Behörden sehr engagiert während des gesamten Umsetzungsprozesses und gewährt den Projektverantwortlichen gleichzeitig ausreichend Freiraum, um die Projekte weitgehend eigenständig und in enger Abstimmung mit den Partnerbehörden umzusetzen.

Diese positiven Fortschritte in der Zusammenarbeit zeigt sich auch in der stabilen Beteiligung des nachgeordneten Bereichs des BMWK an Twinning über den Untersuchungszeitraum sowie in spezifischen Vereinbarungen mit einzelnen Behörden: So konnte etwa die Zusammenarbeit mit der BAM 2021 im Rahmen der bilateralen VP wieder aufgenommen werden, nachdem sich die Behörde in den Jahren zuvor aus dem EU-Twinning-Geschäft zurückgezogen hatte. Hierfür wurde eine gemeinsame Vereinbarung zwischen BAM und BMWK aufgesetzt und unterzeichnet. Darüber hinaus wurde in 2021 die seit 2018 bestehende Vereinbarung zwischen BMWK und PTB zur Zusammenarbeit im Bereich EU-Twinning um den Aspekt der Zusammenarbeit im Bereich bilaterale Verwaltungspartnerschaften ergänzt und bis Juni 2023 verlängert. Ebenso hat die DAkkS im Betrachtungszeitraum die Koordinierungsstelle für „Technische Zusammenarbeit / Internationale Partnerschaften“ mit einer zusätzlichen Personalstelle unterlegt, um ihr Engagement im Twinning und den bilateralen VP weiter zu verstärken.

Potenziale bzgl. schnellerer Entscheidungsprozesse: Zugleich verdeutlichten die Interviews, dass in einigen Bereichen der Zusammenarbeit weiterhin Verbesserungspotenziale bestehen. Einige Stakeholder bemängelten die langen Entscheidungswege, insbesondere bei wichtigen Zustimmungen, die vom BMWK genehmigt werden müssen, wie die Verlängerung der Projektlaufzeit von bilateralen Verwaltungspartnerschaften. Die Mitarbeiter:innen der GIZ als Hauptansprechpartner:innen sind häufig nicht in der Lage, unmittelbar zu handeln oder Entscheidungen zu treffen, was zu Verzögerungen bei essentiellen strategischen Prozessen führen kann. Dies hat in den Behörden teilweise dazu geführt, ineffiziente parallele Planungen vorzunehmen was mit einem spürbaren Mehraufwand für sie verbunden ist. Eine Möglichkeit zur Verbesserung könnte sein, die Rollen und Zuständigkeiten zwischen den BMWK- und GIZ-Mitarbeitenden klarer und transparenter zu definieren. Oftmals ist es für externe Stakeholder nicht ausreichend klar, wer für welche Aufgaben und Entscheidungen verantwortlich ist. Dabei könnte es auch hilfreich sein, die Rollen und Mandate der einzelnen Akteure und Handlungsfelder besser voneinander abzugrenzen. Die Zusammenarbeit wurde aus Sicht einiger Stakeholder weiter erschwert durch die relativ hohe Fluktuation und Rotation unter den Mitarbeitenden der GIZ, was zu häufigen Wechseln von Ansprechpartner:innen und Verantwortlichkeiten führte und Teile der gewonnenen Effizienz aufgrund der Einarbeitungszeiten wieder reduzierte.

Potenziale bzgl. klarer Kommunikation während der Anbahnung von Verwaltungspartnerschaften: Darüber hinaus wurden in den Interviews auch vielversprechende Ansätze zur Verbesserung der Transparenz bei der Zusage der Projektmittel und der Kommunikation identifiziert. In einigen, wenigen Fällen hatten die Behörden bereits mit einer Zusage für bilaterale Verwaltungspartnerschaften gerechnet und entsprechende Ressourcen dafür eingeplant. Die Entscheidung gegen die Umsetzung der Verwaltungspartnerschaft erfolgte dann – aus Sicht der Stakeholder – sehr plötzlich. Um auf alle Eventualitäten vorbereitet zu sein, hätten sie sich eine regelmäßige und transparente Kommunikation über den Stand der Planungen gewünscht. Dies würde dazu beitragen, die bereits als sehr vertrauensvoll und effizient wahrgenommene Zusammenarbeit zwischen dem BMWK und den nachgeordneten Behörden weiter zu stärken.

4. Nächste Schritte

Die Ergebnisse dieser Evaluierung werden in einem internen Workshop dem Projektteam im BMWK und der GIZ präsentiert und ausführlich diskutiert. Abschließend werden die Erfahrungen der Evaluierung der Stabsstelle Evaluierung der GIZ in einem separaten Termin vorgestellt.

Im Rahmen eines zweiten Arbeitspakets wird die Koordinierungsstelle Institutionelle Partnerschaften der Bundesregierung im BMWK dabei unterstützt, die Aspekte des wirkungsorientierten Monitorings gemäß den Vorgaben und Standards der GIZ sowie den strategischen Zielen und Vorgaben des BMWK (insbesondere gemäß § 7 II BHO) umzusetzen. Dadurch wird zukünftig eine systematische Wirkungsbeobachtung für den Gesamtauftrag (Laufzeit 2022 – 2024) unterstützt. Das Projektteam wird somit Steuerungsentscheidungen besser aufgrund von Monitoring-Daten treffen, das Wissensmanagement und Lernen durch Monitoring-Ergebnisse fördern und dem BMWK gegenüber stärker evidenzbasiert Rechenschaft ablegen.

Die Ergebnisse der Evaluation unterstreichen den großen Mehrwert der vielfältigen Beratungsleistungen durch die GIZ deutlich. Optimierungspotenziale können im Rahmen der neuen Angebotsphase gezielt angegangen werden. Die Mainlevel Consulting AG wird den Prozess der Vorbereitungen und Planungen der neuen Phase begleiten und hierbei ein besonderes Augenmerk auf die in der Evaluierung identifizierten Optimierungspotentiale und Bedarfe der Projektpartner und externen Stakeholder legen.

Durch diese Vorgehensweise wird sichergestellt, dass die Ergebnisse der Evaluierung in konkrete Handlungen des Projekts überführt werden und die Kooperation zwischen dem BMWK und der GIZ weiterhin erfolgreich bleibt. Zudem wird das kundenorientierte Beratungsangebot gestärkt, um auch in Zukunft einen hohen Mehrwert für die Partner zu bieten.

Quellenverzeichnis

BAM/GSA (2023): Project report improving the Standards of Public Test Laboratories in the field of Construction Materials and Chemicals.

Beckmann, Nikolas (2021): Project Evaluation of the Institutional Public Administration Partnership (IP) between the German Ministry of Economy and Energy (BMWi) and the Algerian Agency for the Promotion and Development of Technology Parks (NAPT) "Support in the establishment of an ecosystem favouring the development of ICT in Algeria" for the project phase 04/2019 to 02/2021.

Beckmann, Nikolas (2021): Project Evaluation of the International Public Administration Partnership (IP) between the German Ministry of Economy and Energy (BMWi) and the Kosovo Institute of Public Administration (KIPA) "Further Strengthening the Training Capacities of KIPA" for the project phase 04/2019 to 12/2020.

DG NEAR (2019): Evaluation of the Twinning instrument in the period 2010-2017. Final report. Implemented by GDSI Limited.

EC (2023): Twinning Final Report: Assistance for implementing the Stabilisation and Association Agreement – The EU Services Directive 2006/123/EC.

GIZ (2023): Schlussbericht: NCP Mandatarschaft und Mandatarschaft BMWi Twinning. Vorläufige Version.

GIZ (2023): Twinning-Statistik 2018 – 2022.

Anhang

Tabelle 2: Evaluierungsfragen

#	Übergeordnete Fragestellung	Spezifizierung
1	Wie und in welchem Umfang haben die Leistungen der GIZ zu einer messbaren Beteiligung deutscher Behörden aus Bund und Ländern an den jährlich veröffentlichten Projektaufufen der EU (Quote und eingeworbene EU-Mittel, Daten liegen vor) bzw. an der Anbahnung von bilateralen Verwaltungspartnerschaften geführt?	Wie und in welchem Umfang haben die Leistungen der GIZ zu einer messbaren Beteiligung deutscher Behörden aus Bund und Ländern an den jährlich veröffentlichten Twinning-Projektaufufen der EU geführt? Wie und in welchem Umfang haben die Leistungen der GIZ zu einer messbaren Beteiligung deutscher Behörden aus Bund und Ländern an der Anbahnung von bilateralen Verwaltungspartnerschaften geführt?
2	Inwieweit hatte die Beratung des NCP eine Sicherung und Verbesserung national und EU-seitig geltender Rahmenbedingungen für die Beteiligung von Bundes- und Länderbehörden an Verwaltungspartnerschaften zur Folge?	Inwieweit hatte die Beratung des NCP eine Sicherung und Verbesserung national geltender Rahmenbedingungen für die Beteiligung von Bundes- und Länderbehörden an EU-Twinning-Projekten zur Folge? Inwieweit hatte die Beratung des NCP eine Sicherung und Verbesserung EU-seitig geltender Rahmenbedingungen für die Beteiligung von Bundes- und Länderbehörden an EU-Twinning-Projekten zur Folge?
3	In welchem Ausmaß hat die konzeptionelle Beratung der GIZ zu einer Weiterentwicklung der Instrumente der Verwaltungspartnerschaften geführt?	
4	Inwieweit hat die Beteiligung des BMWK oder seiner nachgeordneten Behörden (einschließlich Projektträger) an der Umsetzung von VP zur Erbringung von Beratungsleistungen geführt, die Behörden in den Partnerländern bereits zur Modernisierung von Verfahrensabläufen und Gesetzesrahmen und/oder zur Verbesserung ihrer institutionellen Kapazitäten nutzen?	Inwieweit hat die Beteiligung des BMWK oder seiner nachgeordneten Behörden (einschließlich Projektträger) an der Umsetzung von Twinning zur Erbringung von Beratungsleistungen geführt, die Behörden in den Partnerländern bereits zur Modernisierung von Verfahrensabläufen und Gesetzesrahmen und/oder zur Verbesserung ihrer institutionellen Kapazitäten nutzen? Inwieweit hat die Beteiligung des BMWK oder seiner nachgeordneten Behörden (einschließlich Projektträger) an der Umsetzung von bilateralen VP zur Erbringung von Beratungsleistungen geführt, die Behörden in

		den Partnerländern bereits zur Modernisierung von Verfahrensabläufen und Gesetzesrahmen und/oder zur Verbesserung ihrer institutionellen Kapazitäten nutzen?
5	Inwieweit hätten – im Vergleich zu alternativ konzipierten Maßnahmen – die erreichten Wirkungen effizienter erzielt werden können?	
6	Inwieweit haben sich die Verwaltungspartnerschaften (bilateral und EU-finanziert) positiv auf die bilateralen außenwirtschaftspolitischen Beziehungen zwischen den beteiligten Ministerien ausgewirkt?	
7	Inwieweit hat sich im Betrachtungszeitraum die Zusammenarbeit mit dem nachgeordneten Bereich des BMWK im Bereich EU-Twinning und bilaterale Verwaltungspartnerschaften verbessert?	