ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Langthaler, Margarita

Working Paper

Das Konzept der Kapazitätenentwicklung in der Entwicklungszusammenarbeit: Unter besonderer Berücksichtigung der Bildungszusammenarbeit

ÖFSE Working Paper, No. 4

Provided in Cooperation with:
Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Langthaler, Margarita (2004) : Das Konzept der Kapazitätenentwicklung in der Entwicklungszusammenarbeit: Unter besonderer Berücksichtigung der Bildungszusammenarbeit, ÖFSE Working Paper, No. 4, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/98821

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ÖFSE
ÖSTERREICHSCHE FORSCHUNGSSTIFTUNG
FÜR INTERNATIONALE ENTWICKLUNG
A-1090 Wien, Berggasse 7 • Tel.: +43 1 317 40 10 • e-mail: office@oefse.at • Internet:http://www.oefse.at

WORKING PAPER 4

DAS KONZEPT DER KAPAZITÄTENENTWICKLUNG IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER BILDUNGSZUSAMMENARBEIT

Margarita Langthaler

JUNI 2004

finanziert durch die
Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

Online unter:
http://www.oefse.at/download/Capacity_Development.pdf

INHALT

1. EINLEITUNG UND ENTWICKLUNG DES KONZEPTES 3

2. KAPAZITÄTENENTWICKLUNG ALS NEUES PARADIGMA IN DER ENTWICKLUNGS-ZUSAMMENARBEIT 5

3. KONZEPTIONELLE ASPEKTE 6

3.1. SCHLÜSSELKAPAZITÄTEN 7
3.2. BEGRIFFSEBENEN 8
3.3. METHODISCHE EBENEN 11

4. FAKTOREN ERFOLGREICHER UMSETZUNG 14

4.1. SCHLÜSSELFAKTOREN 15
4.2. EVALUIERUNG UND INDIKATOREN 16
4.3. KAPAZITÄTENENTWICKLUNG UND IHRE ANWENDUNG AUF DIE GEBERORGANISATIONEN 18

5. PROBLEMBEREICHE DER UMSETZUNG UND GRENZEN DES KONZEPTES 20

6. KAPAZITÄTENENTWICKLUNG AUS DER SICHT DER BILDUNGSZUSAMMENARBEIT 24

6.1. ANWENDUNG DER KAPAZITÄTENENTWICKLUNG AUF DIE BILDUNGSZUSAMMENARBEIT 24
6.1.1. Ebenen von Kapazität und Kapazitätenentwicklung in der Bildungszusammenarbeit 24
6.1.2. Formen der Kapazitätenentwicklung in der Bildungszusammenarbeit 25
6.1.3. Kapazitätenentwicklung in Wissenschaft und Forschung 26
6.1.4. Faktoren für erfolgreiche Kapazitätenentwicklung in der Bildungszusammenarbeit 27
6.2. NACHHALTIGE KAPAZITÄTENENTWICKLUNG UND BILDUNGSSYSTEME IN DEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN 28
6.3. WEITERFÜHRENDE ASPEKTE 30

BIBLIOGRAPHIE 32

INSTITUTIONEN, NETZWERKE UND INTERNET-SEITEN 35

DAS KONZEPT DER KAPAZITÄTENENTWICKLUNG IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT
UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER BILDUNGSZUSAMMENARBEIT

Die Entwicklung von Kapazitäten (Capacity Development) ist seit einigen Jahren ein zentraler Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit. Im Folgenden soll die Entstehung des Begriffs, seine konzeptionellen Grundlagen und Ebenen, Faktoren der erfolgreichen Umsetzung, Problembereiche und Grenzen sowie seine Anwendung auf den Sektor Bildungszusammenarbeit beleuchtet werden.

1. EINLEITUNG UND ENTWICKLUNG DES KONZEPTES

Das Konzept der Kapazitätenentwicklung (KE) entsteht Ende der 80er Jahre im Kontext genereller Veränderungen in der Entwicklungszusammenarbeit. Als konzeptionelle Vorläufer gelten Begriffe wie „Entwicklung der Humanressourcen", „Entwicklungsmanagement" und vor allem „*institution building"* (vgl. Lusthaus et alii 1999 : 2). Insgesamt ist diese Periode durch die tendenzielle Prioritätenverschiebung in der Entwicklungszusammenarbeit von Projektansatz und technischer Hilfe hin zum ganzheitlichen Programmansatz gekennzeichnet. Im Kontext der Entstehung neuer Formen, Methoden und Ansätze bildet sich auch das Konzept der KE heraus.

Grund für diese Veränderungen ist einerseits die fehlende Effizienz traditioneller Entwicklungsansätze, die oft als Scheitern der Entwicklungshilfe empfunden wird. Andererseits sucht die Entwicklungspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes nach neuen Grundlagen. Während in den 60er und 70er Jahren zahlreiche Entwicklungsländer der realsozialistischen Hemisphäre zuzurechnen sind, werden deren Entwicklungs- und Gesellschaftsmodelle in den 90er Jahren zunehmend hinfällig. In der Folge kristallisiert sich das westliche Gesellschafts- und Staatsmodell als weltweit dominantes heraus und wird zur Grundlage eines globalen Entwicklungsrahmens. Institutioneller Ausdruck dieses Wertekonsenses sind die Millenniumsziele der UNO. Sie verstehen sich als internationaler Bezugsrahmen für allgemein gültige Entwicklungsziele, die partnerschaftlich erarbeitet werden sollen.

Für die internationale Entwicklungszusammenarbeit ergibt sich aus den Veränderungen der Anspruch, nicht nur technische Hilfe zu leisten, sondern direkt an der Politik, welche die Entwicklungsländer zur Erreichung der Entwicklungsziele verfolgen, anzusetzen. Die neuen ganzheitlichen Methoden der Entwicklungszusammenarbeit zielen auf die Unterstützung von Reformen vor allem in den Bereichen Makroökonomik, öffentliche Verwaltungssysteme oder auch in einzelnen Sektoren ab. Die Schwierigkeiten, die bei der Durchführung dieser Reformen vor allem in den Anfangsphasen auftreten, werden oft als „mangelnde Kapazitäten" beschrieben. Folglich erweist sich der Aufbau von Kapazitäten als prioritäre Aufgabe der neuorientierten Entwicklungszusammenarbeit, wenn diese Früchte tragen soll.

Wesentliche Wegbereiter des Paradigmenwechsels in der Entwicklungszusammenarbeit sind auf ökonomischer Ebene die Strukturanpassungsprogramme der 80er Jahre sowie auf politisch-gesellschaftlicher das Konzept der guten Regierungsführung (*good governance*), das etwas später entsteht. Beide implizieren direkte Einflussnahme auf die Politik des Entwicklungslandes. Das Konzept der KE findet sich in diesem Zusammenhang schon früh in Dokumenten der Weltbank, vor allem in Bezug auf Afrika. Vor dem Hintergrund der Krise der afrikanischen Staaten empfiehlt der Berg-Report, ein beschleunigtes Aktionsprogramm der Weltbank für die Entwicklung Afrikas, *capacity building*-Maßnahmen für die Bereiche *policy*

analysis, economic analysis und *public management* (vgl. Berg Report, World Bank 1981). In dieser Entstehungsphase konzipiert die Weltbank Kapazitätenentwicklung als Instrument, das dazu dienen soll bürokratische und ineffiziente Arbeitsmethoden der Regierung eines Entwicklungslandes zu reformieren. Einzelnen Experten sollen in internationalen oder bilateralen Organisationen technische Kompetenzen nach internationalen Standards vermittelt werden. Durch den Aufbau solcher politisch neutraler Kapazitäten könnten die Tendenzen zu Korruption, Bürokratismus und Ineffizienz in der Regierungsführung ausgeglichen werden. Die ursprünglichen Vorstellungen von KE beschränken sich demnach auf den Aufbau einer Art Policy-Elite, welche die Politik der Regierung beeinflussen soll.

Im Laufe der 90er Jahre verändert sich das Konzept der KE. Seine Anwendung wird zusehends breiter und komplexer. KE wird gemeinsam mit anderen Begriffen wie „*Ownership*“, „*Partnership*“, „Partizipation“ oder „Politikdialog“ Teil eines globalen Entwicklungsdiskurses, der die Erstarkung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten und ihre Forderungen nach mehr Mitbestimmung und grundsätzlicher Umgestaltung globaler Politik widerspiegelt.

2. KAPAZITÄTENENTWICKLUNG ALS NEUES PARADIGMA IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Zu den neuen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit auf Grundlage eines ganzheitlichen Anspruchs zählen beispielsweise SWAps (sektorumfassende Ansätze) bzw. *program based approaches* (Programmansätze) oder Budgethilfen. Anstatt einzelne Projekte im Entwicklungsland durchzuführen sieht ein SWAp die Förderung der staatlichen Politik in einem bestimmten Sektor oder Subsektor vor, im Idealfall in Koordination mit anderen Gebern. Als Budgethilfen bezeichnet man die finanzielle Unterstützung des Staatshaushaltes eines Entwicklungslandes, ohne sektorale oder anderweitig spezifische Bindung der Mittel.

Grundlage dieser neuen Instrumente sind ein makroökonomischer und politischer Rahmen, meist ein Armutsbekämpfungspapier (PRSP) oder eine äquivalente Strategie. Im Fall eines SWAps ist auch die Vorlage eines Reformprogramms für den jeweiligen Sektor Voraussetzung. Beide Dokumente sollen zwischen Geber und Entwicklungsland abgestimmt bzw. gemeinsam, im Idealfall unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft, erarbeitet werden. Allerdings ist die Annahme des PRSP durch die internationalen Finanzinstitutionen Voraussetzung für die weitere Abwicklung des SWAp bzw. der Budgethilfe, wodurch dem Entwicklungsland in der Praxis Grenzen für die Ausformulierung seiner Politik und Strategie gesetzt sind. Ähnliches gilt für die Sektorreformprogramme. Makroökonomischer Kern der PRSPs sind im Grunde die Parameter der Strukturanpassungsprogramme aus den 80er Jahren.

Wesentlicher Unterschied der neuen Instrumente etwa zu den Strukturanpassungsprogrammen ist der Anspruch, dass die Regierung des Entwicklungslandes führend an deren Erarbeitung beteiligt sein und sie vollinhaltlich mittragen soll. Dieser Umstand der Eigenverantwortlichkeit für und Identifikation mit den Programmen wird meist mit dem Begriff „*Ownership*“ umschrieben. „*Ownership*“ ist inzwischen zu einem zentralen Konzept der internationalen Entwicklungszusammenarbeit geworden. Seine Bedeutung erklärt sich auch aus der Kritik an den Strukturanpassungsprogrammen der 80er Jahre, die den Entwicklungsländern von den internationalen Finanzinstitutionen oft gegen deren Willen auferlegt wurden. Demgegenüber bedient sich das neue Entwicklungsparadigma eines stark partnerschaftlich geprägten Diskurses. Das neue Modell der Beziehungen zwischen Geber und Entwicklungsland wird als *Partnership*, also Partnerschaft, zwischen den Akteuren bezeichnet. Die Programme sollen gemeinsam in Form eines *policy dialogue* erarbeitet werden, wobei die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen (Partizipation) als wesentlich angesehen wird.

Der Anspruch ganzheitlicher und partnerschaftlicher Formen der Entwicklungszusammenarbeit stößt in der Umsetzung jedoch schnell an seine Grenzen, wenn etwa die zur Erarbeitung der erwünschten Rahmen- und Reformprogramme benötigten Kapazitäten nicht oder nur ungenügend vorhanden sind. Aus diesem Spannungsfeld ergibt sich die umfassende Bedeutung der Kapazitätenentwicklung. Sie wird einerseits als Voraussetzung für das Funktionieren der neuorientierten Entwicklungszusammenarbeit begriffen, denn ohne entsprechende Kapazitäten können viele der Instrumente nicht angewendet werden. Andererseits ist KE aber auch selbst ein wesentliches Instrument. Die meisten Projekte und Programme enthalten zumindest eine KE-Komponente, wenn KE nicht ohnehin als methodische Leitlinie angesehen wird. Letztendlich ist die Entwicklung von Kapazitäten im Sinne der erwünschten Nachhaltigkeit ein zentrales Ziel des neuen Entwicklungsparadigmas.

3. KONZEPTIONELLE ASPEKTE

Obwohl es sich bei dem Begriff Kapazitätenentwicklung mittlerweile um einen weit verbreiteten Terminus handelt, der fast Schlagwortcharakter angenommen hat, gibt es keine allgemein gültige Definition. Viele Geberorganisationen oder Entwicklungsinstitutionen verwenden eigene Begriffsbestimmungen.

So bietet etwa die Weltbank auf ihrer spezifischen Internetseite eine Vielzahl möglicher Definitionen von Kapazität und KE an, etwa: "*Capacity building refers to investment in people, institutions, and practices that will, together, enable countries in the region to achieve their development objective*" (vgl. http://www.worldbank.org/capacity/2definitions.htm).

Etwas breiter fasst Oxfam den Begriff: KE sei ein „*approach to development, responding to the multi-dimensional processes of change*" (Oxfam, Eade 1997 : 24).

Eine gängige Definition, die inzwischen zu einem Bezugspunkt in der internationalen Diskussion geworden ist, liefert UNDP. Sie beschreibt Kapazität als „*the ability of people, institutions and societies to perform functions, solve problems and achieve objectives"* (Lopes et alii 2003 : 22).

Im Allgemeinen bleibt KE ein vage definierter Begriff, dessen Bedeutungsbandbreite im Kontext der internationalen Entwicklungsdiskussion sehr umfassend ist. Am ehesten gelingt es, KE als multidimensionales Konzept zu erfassen, das sowohl konkret-technische als auch symbolisch-metaphorische Anwendung findet. In ersterem Sinne ist KE gleichzeitig Instrument (z.B. ein Set von Maßnahmen in einem Programm oder Projekt), Prozess (im Sinne ihres langfristigen und nicht linearen Charakters) und Ziel (vorrangige Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit).

Darüber hinaus wird KE in der internationalen Diskussion häufig als Metapher für einen neuen, ganzheitlichen und partnerschaftlichen Entwicklungsansatz gebraucht. In dieser symbolischen Anwendung werden dem Konzept mitunter Bedeutungen übertragen, die andere Aspekte der Entwicklungsdiskussion, etwa Fragen asymmetrischer Machtverteilung, auszublenden drohen. So sehen manche Diskurse das Fehlen von Kapazitäten in Entwicklungsländern als essentielle Begründung für das Scheitern vieler Entwicklungsversuche an. Folglich wäre die Entwicklung von Kapazitäten der grundlegende Schlüssel zum Erfolg der neuen Entwicklungszusammenarbeit.

Insgesamt wurde das Konzept seit seiner Entstehung zusehends komplexer und umfassender. Die beschriebenen Veränderungen im internationalen Entwicklungsdiskurs fanden in dieser Weiterentwicklung ihren Niederschlag. Darüber gibt nicht zuletzt die terminologische Ebene Aufschluss. Während man in den Anfangsphasen den Begriff *capacity building* verwendete, wurde dieser, zu sehr mit der Konnotation der Außenintervention behaftete Terminus, in der Folge durch *capacity development* ersetzt. Manche Organisationen gebrauchen mittlerweile den Begriff *capacity enhancement*, der die Ownership-Komponente noch stärker betont. Er soll suggerieren, dass die Entwicklungsländer in erster Linie darin unterstützt werden, ihre bestehenden Kapazitäten weiterzuentwickeln.

Trotz dieser semantischen Differenzierungen kann dem Konzept im Allgemeinen inhaltliche Unschärfe diagnostiziert werden. Dennoch hat sich unter den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit ein Konsens herausgebildet, der KE als inhärent positiven Begriff betrachtet. Allerdings ist die unklare Definition auch Grund für Kritik. Oft wird in der Entwicklungsforschung auf die Gefahr hingewiesen, das Konzept könne zu einem bedeutungslosen Schlagwort verkommen. In diesem Zusammenhang vermuten manche Autoren den eigentlichen

Zweck des Modeworts KE in einer Auffrischung des veralteten Begriffsinventars der Geberagenturen, die sich dadurch neue Legitimität verschaffen würden (vgl. Moore 1995 : 93-94). Bisweilen wird KE auch als politisches Instrument bezeichnet, das bei ungleichen Machtverhältnissen negative Auswirkungen haben könnte. Die unscharfe Definition würde einerseits Möglichkeiten zur politischen Einflussnahme von Seiten der Geber bieten. Andererseits könnten Regierungen oder NGOs aus Entwicklungsländern durch unklare Verwendung des KE-Konzeptes eigene Schwächen und Ungenauigkeiten verbergen, um höhere Mittelzuwendungen zu erreichen (vgl. Lund-Thomsen 2003 : 77-78).

Auch Kritiker sehen jedoch Verdienste des Konzeptes darin, bestehende Verkrustungen in traditionellen Formen der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere der technischen Hilfe, aufgebrochen und diese unter größeren Erfolgsdruck gestellt zu haben. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass KE durch die Betonung des lokalen *Ownership* zumindest potentiell eine Quelle für erfolgreiches lokales *Empowerment* sein kann (vgl. Melber 2002). Andererseits erkennen auch große Geberagenturen zunehmend die politische Komponente des Konzeptes an. So betont UNDP in der jüngsten Publikation zu diesem Thema, dass KE nicht machtneutral sei (vgl. UNDP 2003 : 41ff).

3.1. Schlüsselkapazitäten

Seit seiner Entstehung hat sich das Konzept von Kapazität und KE beständig weiterentwickelt. Neuere Literatur und Forschung stellt fast einhellig den sehr viel komplexeren und vielschichtigeren Charakter von Kapazität und KE fest, als dies anfänglich angenommen wurde. Im Allgemeinen wird Kapazität sowohl als eine Art Kapital im Sinne der Humanressourcenentwicklung als auch als Fähigkeit im menschlichen, organisatorischen, institutionellen und sozialen Sinne angesehen. In jüngster Zeit wird auch zunehmend betont, dass Kapazitäten in soziale Strukturen und menschliche Eigenschaften eingebettet sind und daher nicht als etwas verstanden werden dürften, das verkauft bzw. geliefert werden kann. Kapazitäten könnten lediglich entwickelt werden (vgl. UNDP 2003).

Es besteht weitgehende Zustimmung dazu, dass die Definition von Kapazitäten im Grunde kontextabhängig ist und nicht universell erfolgen kann. Dennoch gibt es immer wieder Versuche, im Kontext des globalen Entwicklungsrahmens allgemeine Richtlinien zu entwickeln. Im Folgenden werden die von UNDP (Browne 2002) erarbeiteten *key capacities* zur Erreichung der Millenniumsziele als Bezugsrahmen angeführt. Andere Publikationen kommen zu ähnlichen Ergebnissen.

10 Schlüsselkapazitäten

1. Festlegen von Zielen
2. Entwicklung von Strategien
3. Erstellung von Aktionsplänen
4. Entwicklung und Durchführung geeigneter Strategien (*policies*)
5. Entwicklung von rechtlichen und regulierenden Rahmenbedingungen
6. Aufbau und Leitung von Partnerschaften
7. Förderung einer günstigen Umgebung für die Zivilgesellschaft, insbesondere für den Privatsektor
8. Mobilisierung und Management von Ressourcen
9. Durchführung von Aktionsplänen
10. Monitoring von Fortschritten

3.2. Begriffsebenen

In der internationalen Geberdiskussion scheint ein Konsens darüber zu bestehen, dass in jeder Gesellschaft Kapazität grundsätzlich existiert und Kapazitätenentwicklung stattfindet. Sie kann durch äußere Intervention in negativer oder positiver Weise beeinflusst werden.

Im Allgemeinen wird zwischen drei Ebenen von Kapazität und KE unterschieden: der individuellen, der organisatorischen bzw. institutionellen und der gesellschaftlichen Ebene. Auf dieser Grundlage definieren einige Organisationen eigene Modelle. UNDP unterscheidet zusätzlich zu diesen Ebenen eine vierte, die der globalen Rahmenbedingungen. Die Schweizer Entwicklungsagentur DEZA identifiziert zwischen der Organisations- und der Systemebene die Ebene der Vernetzung zwischen den Organisationen (siehe dazu 3.3). Generell stehen die einzelnen Ebenen in Beziehung zueinander und beeinflussen sich gegenseitig.

Erste Ebene - das Individuum

Als Kapazitäten auf der individuellen Ebene werden unter anderen Fähigkeiten und Fertigkeiten für die erfolgreiche Ausübung einer Aufgabe bzw. Arbeit betrachtet. Daneben sind aber auch Fragen in Hinblick auf die Schnittstellen zwischen Individuum und Organisation relevant. Von Bedeutung ist beispielsweise die Art und Weise, wie das Einfließen von persönlicher Kapazität in die Kapazität von Organisationen abläuft, oder wie die Förderung von Lernen stattfindet. Ebenso zählt zu dieser Ebene die Frage, wie die Entwicklung von Kapazität durch Anreizsysteme der Organisation durchgeführt wird bzw. durchgeführt werden kann oder wie unterstützend das weitere Organisationsumfeld diesbezüglich ist.

KE auf dieser Ebene findet vor allem in Form von Ausbildungsmaßnahmen statt. Historisch konzentrierte sich ein Großteil der KE-Programme auf Individuen. KE war fast gleichbedeutend mit Ausbildungsaktivitäten und wurde in Verbindung mit EZA-Projekten oft als eine Art *gap filling*, also zum kurzfristigen Überbrücken von Engpässen verwendet. Immer stärker jedoch geht der Trend in Richtung der Schaffung von Schnittstellen zwischen Ausbildungsmaßnahmen und solchen, welche die gesamte Organisation betreffen.

Ausgehend vom Individuum als Grundelement von Kapazität in jeder Gesellschaft, wird KE auf dieser Ebene heute stark mit Humanressourcenentwicklung in Verbindung gebracht. Die Bedeutung des KE-Konzeptes für die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials einer Gesellschaft wird heute stärker als früher wahrgenommen, als KE vor allem für die Eliten konzipiert war. Damit rückt das gesamte Bildungs- und Ausbildungssystem eines Landes wieder stärker in den Mittelpunkt der Debatte. Ein gut funktionierendes Bildungssystem wird heute als Grundlage von KE auf gesamtgesellschaftlicher Ebene gesehen (vgl. UNDP 2003).

Zweite Ebene - Organisationen/Institutionen

Innerhalb von Organisation und Institutionen gibt es verschiedene Dimensionen von Kapazität, die für eine erfolgreiche Durchführung der Aufgaben bzw. für die Erreichung von Zielen relevant sind. Zu beachten ist hierbei, dass in der internationalen Diskussion der Begriff „Institution“ weiter gefasst wird als „Organisation“. Institutionen umfassen Systeme von Regeln, Verhaltensweisen und -normen sowie Werten, die von einer bestimmten Gruppe von Personen anerkannt werden (vgl. UNDP 2003 : 141).

Elemente von Kapazität auf dieser Ebene sind u.a.:

- *Leitbild und Strategie*: Das beinhaltet z.B. die Rolle der Organisation bzw. ihr Mandat; die Definition der Leistungen und der Konsumenten/Klienten; die Interaktion mit der Umwelt

und den Beteiligten (stakeholder); die Messung von Erfolg und Ergebnissen; das Vorhandensein von wichtigen strategischen Managementkapazitäten.

- *Kultur/Struktur und Kompetenzen*: Dazu gehören die Werte der Organisation und des Managements, der Managementstil, die Struktur der Organisation, die Kernkompetenzen etc.
- *Prozesse und Handlungsabläufe* (interne wie externe, die für die Organisation wichtig sind): Das sind z.B. die Personalplanung bzw. das Personalmanagement, Monitoring und Evaluierung, die Beziehungen zu anderen Organisationen, der Umgang mit den Klienten etc. Prozesse sind für die Verbesserung von Kapazitäten von hoher Relevanz, ebenso wie die Fähigkeit der Organisation aus den gemachten Erfahrungen zu lernen und sich zu verändern.
- *MitarbeiterInnen/Humanressourcen*: gehören zum wichtigsten Potential von Organisationen. Veränderungen, Kapazitäten und die Entwicklung der Organisation hängen von den Menschen ab, die dort arbeiten.
- *Finanzielle Ressourcen*
- *Informationsressourcen*: Dazu zählen Medien, elektronische und gedruckte Information etc. Die Rolle der Informationsressourcen wird zunehmend wichtig. Ebenso von Bedeutung ist ihre Verwaltung (Management) und Verwendung, um Leitbild und Strategien der Organisation umzusetzen.
- *Infrastruktur*: Dazu gehören Büroräume, Computerausstattung, Telekommunikation und auch produktive Arbeitsumfelder etc.

Wesentlich für das Funktionieren von Organisationen bzw. den Grad der Zielerreichung ist ihre Interaktion mit dem Umfeld auf geographischer, wirtschaftlicher, politischer und kultureller Ebene. Eine wichtige Rolle spielt auch die Interaktion mit anderen Organisationen oder Beteiligten außerhalb.

Während in den ersten Jahren der Kapazitätenentwicklungsprogramme die Ebene von Organisation und Institution oft vernachlässigt wurde, ist sie in der jüngsten Zeit zunehmend ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Konkrete Erfahrungen haben gezeigt, dass individuelle Maßnahmen zu kurz greifen und nur dann nachhaltige Kapazitäten entwickelt werden können, wenn KE-Programme die Organisation in ihrer Gesamtheit berücksichtigen.

Inhaltlich ist auf dieser Ebene zunehmender Einfluss von Organisationsentwicklungsstrategien aus der Betriebswirtschaftslehre und Unternehmensführung bemerkbar, deren Erkenntnisse der Entwicklungszusammenarbeit zugänglich gemacht werden sollen. Insbesondere die jüngsten Forschungsergebnisse aus diesem Bereich, die Management jenseits starrer Hierarchien als Beitrag zu *Empowerment* und Partizipation betrachten, werden als wertvoll angesehen (vgl. UNDP 2003 : 146).

Dritte Ebene - das System

Die dritte Ebene ist schließlich das Gesamtsystem. Damit wird meist der Staat bzw. die Gesellschaft des betreffenden Staates bezeichnet, es kann aber auch ein bestimmter Sektor sein.

Zu den Dimensionen von Kapazität auf der Systemebene zählen u.a.:

- *Die politische Dimension*: Systeme haben einen Zweck. Sie existieren, um ein bestimmtes Ziel für die Gesellschaft oder Gruppen in einer Gesellschaft zu erreichen. Darin inkludiert sind Wertesysteme, anhand derer Organisationen innerhalb eines Systems funktionieren.
- *Die regulierende Dimension*: Dazu gehören Regeln, Gesetze, Normen und Standards, nach denen das System funktioniert.
- *Die Dimension des Managements bzw. der Verantwortlichkeit*: Diese definiert, wer das System verwaltet und welche Organisationen bzw. Stakeholder das System zum Funktionieren bringen. Aus der Sicht der Kapazitätenentwicklung identifiziert diese Dimension, wer für die potentielle Planung, Koordination, Umsetzung sowie das Monitoring und die Evaluierung von Kapazitäten auf der Systemebene verantwortlich ist.
- *Die Dimension der Ressourcen*: Hier geht es um menschliche und finanzielle Ressourcen sowie Informationen, die innerhalb des Systems vorhanden und verfügbar sind, um ein Programm oder Projekt umzusetzen.
- *Die Prozessdimension*: Dazu gehören die Beziehungen, die Interdependenzen und die Interaktionen zwischen den verschiedenen Organisationen eines Systems und der darin vorhandenen Subsysteme. Darunter fallen z.B. der Fluss von Ressourcen zwischen den Organisationen, formelle und informelle Vernetzungen oder auch die Unterstützung von Kommunikationsinfrastruktur.

Gesamtgesellschaftliche Kapazität und die Frage danach, wie man diese entwickeln kann, bedürfen einer systemischen Analyse, in der die komplexen Zusammenhänge sichtbar gemacht und verstanden werden können.

Die gesellschaftliche Ebene, insbesondere jedoch die komplexen Zusammenhänge auf dieser Ebene, wurden im Kontext der KE oft vernachlässigt. Erst in der jüngsten Zeit finden sie verstärkt Beachtung. In diesem Sinne kommt es auch zu einer Neuaufwertung des Staates. Die aktuelle Diskussion betont vielfach, dass dem Staat als größter Institution eines Landes eine gewichtige Rolle bei der Entwicklung gesamtgesellschaftlicher Kapazität zukommt.

Als weiteren wesentlichen Faktor auf dieser Ebene nennt UNDP zivilgesellschaftliches Engagement (*civil engagement*), dessen wertvoller Beitrag von der lokalen nun auf die Makroebene des Staates gehoben werden müsse (vgl. UNDP 2003).

In Zusammenhang mit der systemischen oder gesellschaftlichen Ebene wird auch oft von *enabling environments* gesprochen, die als Voraussetzung für nachhaltiges KE geschaffen werden müssten. Damit ist das Zusammenspiel zahlreicher Faktoren auf der kulturellen, institutionellen, politischen und wirtschaftlichen Ebene gemeint, die insgesamt ein förderliches Umfeld ergeben würden. Ohne ein solches Umfeld könnten Kapazitäten und Kompetenzen zwar kurzfristig aufgebaut, aber weder eigenständig noch nachhaltig entwickelt werden. Zu den Faktoren für *enabling environments* zählen im Wesentlichen Bildungs- und Ausbildungssysteme, Zugang zu Information, Anreizsysteme, soziale Stabilität oder wirtschaftliche Gegebenheiten etc. (vgl. Lavergne 2004).

Die globale Ebene

Zusätzlich zu diesen drei Begriffsebenen, die sich in der internationalen Diskussion fast überall finden, unterscheidet UNDP auch eine vierte, die der globalen Rahmenbedingungen. Dazu zählen beispielsweise internationale Konventionen und Standards, Migration oder die *terms of trade*. Weitere globale Faktoren, die KE beeinflussen, sind die AIDS-Epidemie, die Informations- und Kommunikationstechnologien bzw. der so genannte digitale Graben sowie

die neuen Formen der Entwicklungszusammenarbeit. Die UN-Millenniumsziele setzen erstmalig einen globalen Rahmen einer Partnerschaft mit geteilten Zielen und Verantwortlichkeiten sowie Strategievorschlägen (UNDP 2003 : 156).

3.3. Methodische Ebenen

Es gibt zahlreiche methodische Anätze zur Entwicklung von Kapazitäten bzw. Modelle zur Klassifizierung von KE-Interventionstypen. In der Folge sollen zunächst zwei davon vorgestellt werden, auf die in der internationalen Diskussion häufig Bezug genommen wird. Danach wird auf das Modell der Schweizer Entwicklungsagentur DEZA als Beispiel für ein konkretes Anwendungsschema eingegangen.

Das erste Modell unterscheidet drei Dimensionen der Entwicklung von Kapazitäten. Es sind dies die Dimension des Instruments, des Prozesses und des Ziels. Die nachstehende Matrix versucht die wesentlichen Charakteristika dieses Modells herauszuarbeiten (siehe Oxfam, Eade 1997 : 35, adaptiert von Saadat/Strickner 2002).

	Entwicklung von Kapazitäten als Instrument	**Entwicklung von Kapazitäten als Prozess**	**Entwicklung von Kapazitäten als Ziel**
Entwicklung von Kapazitäten von Individuen	Stärkung der **Fähigkeiten** von Menschen, die ihre Entwicklung in Richtung Selbstbestimmtheit und Eigenverantwortlichkeit unterstützen	Stärkung der Fähigkeit der Menschen, **Herausforderungen** und **Potentiale zu erkennen** und zu bewerten sowie Entwicklungsprozesse zu initiieren bzw. umzusetzen	Stärkung der **Selbstbestimmtheit** und **Eigenverantwortlichkeit** von Menschen (*Empowerment*)
Entwicklung von Kapazitäten in Organisationen	Stärkung von Organisationen und der Menschen, die dort arbeiten zur Ausübung von bestimmten **Tätigkeiten**	Prozess der Reflexion, Führung, Inspiration, Anpassung und Suche nach höherer **Kohärenz** zwischen der Mission der Organisation, deren Struktur und Aktivitäten (Organisationsentwicklung)	Stärkung der Organisation, um deren Bestand und die erfolgreiche Erfüllung ihres **Mandats** (definiert durch die Organisation selbst) zu sichern
Entwicklung von Kapazitäten in (Zivil) Gesellschaft	Stärkung der Kapazität von Verwaltung, politischen Organisationen und Organisationen der zivilen Gesellschaft um gesellschaftliche Interessen artikulieren und **entwicklungspolitische Ziele** formulieren zu können	Stärkung der **Kommunikation**: Debatten, Aufbau von Beziehungen, Konfliktlösung und die Verbesserung der Fähigkeit einer Gesellschaft unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedürfnisse und Interessen gemeinsame Entwicklungsziele formulieren zu können	Stärkung der Kapazitäten primär betroffener/beteiligter Gruppen um in der Politik und Wirtschaft aktiv teilnehmen bzw. teilhaben zu können, entsprechend der **Ziele**, die sie selbst definieren

Boesen (Boesen et alii 2002) liefert ein anderes Modell möglicher Klassifizierung von KE-Interventionen. Grundlage dafür ist die aus der Organisationswissenschaft entlehnte Unterscheidung zwischen funktionalem und politischem Ansatz in der Organisationsentwicklung. Die nachstehende Matrix trägt der zunehmenden Beachtung von Zusammenhängen zwischen KE und Machtstrukturen in der internationalen Debatte Rechnung.

Typologie von KE-Interventionen

	Vorwiegend funktionaler Ansatz	**Vorwiegend politischer Ansatz**
Auf Elemente interner Systeme ausgerichtete Interventionen (push-strategies)	Streben nach Verbesserung von Kapazitäten, Stärkung kooperativer Aspekte und formaler Organisationen innerhalb des Systems.	Streben nach Veränderung der internen Machtkonstellationen, Veränderung inneren Konkurrenzdrucks und Verringerung unproduktiver Auswirkungen der informellen Organisation innerhalb des Systems.
Auf externe Beteiligte (stakeholders) und Faktoren ausgerichtete Interventionen (pull-strategies)	Streben nach Verbesserung von Kapazitäten, Stärkung kooperativer Aspekte und der formalen Organisation von außen durch Arbeit mit den „funktionalen" externen Faktoren.	Streben nach Veränderung der internen Machtkonstellationen, Veränderung inneren Konkurrenzdrucks und Verringerung unproduktiver Auswirkungen der informellen Organisation durch Arbeit mit „politischen" externen Faktoren.

Die beiden Interventionsformen, d.h. funktionaler und politischer Ansatz, sind nicht isoliert voneinander zu betrachten, vielmehr sind die Übergänge fließend. Was als funktionale Maßnahme angesehen wird, hat meist auch Veränderungen auf der politischen Ebene, etwa im internen Kräftegleichgewicht einer Organisation, zur Folge.

Ein weiteres interessantes Modell von KE-Interventionen vertritt die Schweizer Entwicklungsagentur DEZA. Es geht ebenfalls von der 3-Ebenen-Struktur aus, organisiert diese jedoch anders und fügt eine vierte – Kooperation und Vernetzung – hinzu. Für jede Ebene werden Akteure sowie Interventionsschwerpunkte definiert: Individuum – Ausbildung; Organisation – *change management*; Vernetzung – kollektive Aktion; System – politische Ebene.

Die nachstehende Matrix wurde von A. Zwahlen (DEZA) im Rahmen eines internationalen Seminars zur Bildungsqualität in Afrika präsentiert.[1]

[1] Die vorliegende Matrix ist den Vortragsunterlagen von Anne Zwahlen entnommen, die das KE-Modell der schweizerischen Entwicklungsagentur DEZA (Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit) im Rahmen eines im April 2004 in Genf abgehaltenen Seminars von ADEA (Association for the Development of Education in Africa) zur Bildungsqualität in Afrika präsentierte.

CAPACITY DEVELOPMENT / HUMAN AND INSTITUTIONAL DEVELOPMENT		
Kernprozess	**Akteure**	**Fokus**
A **Human Resources Development** Zweck: Förderung der individuellen Lernfähigkeit, Selbstreflexion, Wertediskussion, Fähigkeiten und Fertigkeiten (Skills Development).	**Individuen und kleine Gruppen**	**Coaching und Training**: Werte und Einstellungen, Motivation, Handlungsstrategien, Fähigkeiten und Fertigkeiten in Schlüsselkompetenzen, Sozialkompetenzen wie Teamfähigkeit, Führung, Kommunikation.
B **Organisationsentwicklung** Zweck: Organisationales Lernen und Erhöhung der Leistungsfähigkeit und Flexibilität einer Organisation.	**Organisationen und Teilorganisationen** des Staates, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors.	**Change-Management**: Vereinbarung über Vision und Systemgrenzen, Leistungen und Kunden; Anpassung der Leistungsprozesse, Arbeitsteilung, Planung und Steuerung, optimale Nutzung der Ressourcen, interne Regeln und Strukturen, Wissensmanagement.
C **Kooperation und Netzwerkentwicklung** Zweck: Aufbau und Stärkung von Kooperation zwischen Organisationen und von Netzwerken zum Austausch von Wissen, zur Koordination und Ko-Produktion.	**Akteurgruppen, Produktionsketten, Netzwerke entlang geographischer oder thematischer Linien.**	**Netzwerk-Management**: Aufbau, Entwicklung und Steuerung von Kooperationen und Netzwerken (kommunal, öffentlich-privat, sektoral, produktbezogen) aufgrund komparativer Vorteile, zur Nutzung von Standortvorteilen und Synergieeffekten.
D **Systementwicklung / Institutionenentwicklung** Zweck: Entwicklung von günstigen rechtlichen, politischen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen für CD / HID, damit Menschen, Organisationen und Netzwerke sich entfalten und ihre Leistungsfähigkeit steigern können.	**Akteure und Akteurgruppen, welche sich an der Verhandlung von Regeln auf allen Ebenen beteiligen.**	**Politikberatung**: Verhandlungskultur, Artikulationsfähigkeit der Akteure, Anreize für Vereinbarungen, Agenda-Analysen, Runde Tische und andere Beteiligungsformen bei der Verhandlung von Regeln, Interessen, Grundrechten, Politiken und ihrer Durchsetzung, Rule of Law, Checks and Balances der Machtkontrolle, Transparenz, Konfliktmanagement und Prozessgestaltung von Verhandlungen.

In Anwendung auf das Konzept des *Empowerments* marginalisierter oder unterprivilegierter Gruppen lässt sich das schweizerische Modell als Schmetterling darstellen, dessen vier Flügel für die vier Ebenen und ihre konkrete Umsetzung stehen. Den Körper des Schmetterlings (bzw. das erwartete Ergebnis der Intervention) stellt der Begriff *Empowerment* dar.

4. FAKTOREN ERFOLGREICHER UMSETZUNG

Seit Entstehung des Begriffs und der ersten kapazitätsbildenden Programme sind zahlreiche Studien über deren Erfolge erstellt worden. Im Großen und Ganzen wird hierbei klar, dass das Konzept um ein vielfaches komplexer und vor allem seine Abhängigkeit von und Wechselwirkung mit übergeordneten gesellschaftlichen Strukturen höher ist, als anfänglich angenommen. Viele Untersuchungen bilanzieren demnach mäßigen Erfolg kurzfristiger, auf rasche Ergebnisse ausgerichteter Kapazitätsentwicklungsprogramme. Anleitungen zur effizienteren Umsetzung orientieren sich zumeist an negativen Erfahrungen und versuchen Alternativen dazu aufzuzeigen. Insgesamt wird betont, dass KE nach wie vor ein Konzept im Entwicklungsstadium ist. Allgemeingültige Handlungsanleitungen zu seiner Umsetzung gäbe es nicht, sondern lediglich Erfahrungswerte und Richtlinien, die auf die jeweilige lokale Situation angewendet werden müssten. Im Folgenden wird kurz auf die Trends eingegangen, die sich in diesem Zusammenhang in der internationalen Diskussion herauskristallisieren.

Generell zeichnet sich eine Verschiebung in der Vorstellung vom Konzept selbst ab. Von einer eher technischen Auffassung, die KE als kurz- bis mittelfristige, punktuell auf Individuen oder bestimmte Strukturen begrenzte und von außen lieferbare Ausbildungsmaßnahme betrachtete, geht der Trend in Richtung KE als langfristiger, endogener und ganzheitlicher Prozess. KE wird heute eher als gesellschaftliche Veränderung und weniger als Transfer von *Know How* begriffen. Neuere Literatur betont die Bedeutung des gesamtgesellschaftlichen und politischen Kontextes und sieht die Lösung von Kapazitätsmängeln nicht mehr in vermehrten Ausbildungsmaßnahmen, sondern in der Schaffung von Organisationskultur und der Beeinflussung des Gesamtkontextes. Dementsprechend sehen viele Geber ihre eigentliche Aufgabe darin, strukturelle Veränderungen im Entwicklungsland anzuregen und zu fördern, jedoch nicht durchzuführen. Das neue Geber-Selbstverständnis spiegelt sich am deutlichsten im Schlagwort *change agents* wider.

Verstärkte Bedeutung wird auch einem funktionierenden Bildungs- und Ausbildungssystem als Grundlage für gesellschaftliche KE beigemessen. Dabei findet neben der Grundbildung auch die höhere Bildung wieder mehr Beachtung, als dies in den letzten Jahren der Fall war.

Die Anerkennung der komplexen Bedingungen, in die sich KE einschreibt, führt darüber hinaus zur stärkeren Berücksichtigung der politischen und Machtstrukturen. Während KE zunächst als machtneutrales, rein technisches Instrument aufgefasst wurde, weist die jüngste Diskussion darauf hin, dass der Machtfaktor nicht ausgeklammert werden kann.

In Zusammenhang mit der Auffassung von KE als endogenem Prozess haben auch die Termini *Ownership* und *Partnership* wieder verstärkt an Bedeutung gewonnen. Entscheidend hierfür ist die Erfahrung, dass von Gebern entworfene und durchgeführte Kapazitätenentwicklungsprogramme, für die es im Entwicklungsland weder Verständnis noch Akzeptanz gibt, keine langfristigen Veränderungen bewirken.

Vor diesem Hintergrund wird die Erhaltung und Verwendung bereits bestehender Kapazitäten (*capacity retention and utilization*) gegenüber dem Aufbau von außen eingesetzter alternativer Strukturen empfohlen. Insbesondere angesichts der massiven Abwanderung von Kapazitäten aus Entwicklungs- in Industrieländer (brain drain) erweist sich diese Kursänderung als dringend notwendig.

4.1. Schlüsselfaktoren

Die folgende kurze Aufstellung der wesentlichen Faktoren erfolgreicher KE versucht den internationalen Erfahrungsstand zusammenzufassen:

- *Langfristig, endogen, ganzheitlich*: KE muss als langfristiger Prozess konzipiert sein, sie muss im betroffenen Land selbst entwickelt und von diesem durchgeführt werden und sie muss ganzheitlichen Ansprüchen gerecht werden.
- *Leadership*: Eine gute Führung wird als wesentlich für den KE-Prozess betrachtet. Dabei werden vermehrt Faktoren wie emotionale Intelligenz und Dialogfähigkeit in den Vordergrund gerückt.
- *Ownership, Akzeptanz und Commitment*: Zu starke Einflussnahme durch die Geberagenturen hat sich erfahrungsgemäß als negativ erwiesen. Das Verständnis und die Akzeptanz für die KE-Maßnahme entstehen durch die Teilnahme daran. Der politische Wille und die Verpflichtung zur Umsetzung der KE-Maßnahme müssen auf den höheren Hierarchieebenen in Organisationen bzw. nationalen Institutionen während des gesamten Prozesses vorhanden sein.
- *Kenntnis der existierenden Kapazitäten und des Kontextes*: Genaues Wissen über die vorhandenen Kapazitäten sowie den politischen und sozialen Kontext ist essentiell für jedes KE-Programm.
- *Auf Existierendem aufbauen*: Der KE-Prozess sollte an existierenden Kapazitäten und Strukturen ansetzen und diese nicht durch den Aufbau alternativer Strukturen umgehen oder ersetzen. Lokaler Expertise sollte vorrangige Bedeutung eingeräumt werden. National existierende Institutionen müssen gestärkt, lokale Verantwortlichkeiten respektiert werden.
- *Partnerschaft und Politikdialog*: Die Art der Beziehungen zwischen den Geberagenturen und den betroffenen Strukturen im Entwicklungsland sind ein wesentlicher Faktor. Direkte Einflussnahme durch die Geber hat sich oft als schädlich erwiesen. Daher wird der Erarbeitung partnerschaftlicher Beziehungen und eines funktionierenden Politikdialogs große Bedeutung beigemessen. Wesentliche Elemente einer funktionierenden Partnerschaft in KE-Programmen sind u.a.: die Übereinstimmung der Partnerschaft mit den Werten und Strategien aller beteiligten Partner, klare Zielsetzungen, eine klare Aufteilung von Rollen und Verantwortlichkeiten, gemeinsam festgelegte Prinzipien und gemeinsame Entscheidungsfindung sowie Kontinuität, Flexibilität und Offenheit für neue Lernprozesse.
- *Institutionelle Partnerschaften anstelle von technischer Hilfe*: Partnerschaften zwischen Institutionen in Entwicklungs- und Industrieländern (*Twinning*) zeitigen erfahrungsgemäß größere Erfolge beim Aufbau von Kapazitäten in einer bestimmten Organisation als klassische technische Hilfe.
- *Organisationsstrukturen berücksichtigen*: Die Strukturen der betroffenen Organisation müssen in ihrer Gesamtheit berücksichtigt werden, und zwar sowohl die formalen als auch die informellen. Ebenso müssen die Methoden, Strategien und Werte der Organisation respektiert werden. Es muss in Rechnung gestellt werden, dass innerhalb der Organisation Gegensätze wie etwa Konkurrenz/Kooperation eine Rolle spielen. Wenn die Abweichung zwischen formalen und informellen Organisationsstrukturen groß ist, wird es schwierig sein, die KE-Maßnahme erfolgreich durchzuführen.
- *Innerhalb der gesamten Organisation und partizipativ*: Alle Betroffenen/Beteiligten (Stakeholder) müssen identifiziert und in den Prozess von Anfang an (d.h. auch bei der Planung) in einer geeigneten Form involviert sein. Sie müssen sich der KE-Maßnahme, den ange-

strebten Veränderungen und der dazu notwendigen Kapazitäten bewusst sein und sie verstehen. Dazu ist eine gute interne und externe Kommunikation notwendig.

- *Offen und transparent*: Der Prozess selbst muss offen sein, ohne versteckte Agendas. Die Entscheidungsfindung muss transparent gestaltet sein.
- *Orientierung auf Resultate*: Ein auf konkrete Resultate ausgerichteter Ansatz (*performance / output oriented approach, results based management*) wird oft als wichtige Grundlage für erfolgreiche KE betrachtet, vorausgesetzt diese Methoden werden zur Förderung von Dialog und besserem Management eingesetzt und nicht als reine Kontrollinstrumente. Dieser Ansatz ist dem Trend Richtung *new public management* in den Industrieländern entlehnt und zeigt den zunehmenden Einfluss von Managementkonzepten auf die Weiterentwicklung von KE.
- *Positives Anreizsystem*: Die Schaffung eines positiven Anreizsystems im Gegensatz zu negativen Konditionalitäten wird als wesentlich erachtet.
- *Flexible, angepasste Methoden*: Die Methodenwahl muss sich an der lokalen Situation und den Bedürfnissen der Menschen bzw. der Organisation orientieren und flexibel auf Veränderungen reagieren können. Dabei sind u.a. folgende Fragen zu beantworten: Welche Lernstrategie kann auf der Organisationsebene funktionieren? Welche Bedingungen bzw. Strukturen sind dafür notwendig? Indikatoren zur Messung des Erfolgs sollten gemeinsam erarbeitet werden.
- *Klare Zielsetzungen und Prioritäten*: Die verfolgten Ziele bzw. der Zweck der KE-Maßnahme sind genau festzulegen, und zwar vor dem Hintergrund der Ziele der Organisation bzw. ihrer Handlungsmöglichkeiten und Mandate. Um diese Ziele zu erreichen, müssen die entsprechenden Ressourcen bereitgestellt werden. Zu beachten ist, dass die aus der KE-Maßnahme resultierende Arbeit auch tatsächlich bewältigbar sein sollte.
- *Klare Rechenschaftspflichten des Managements*: Prozesse und Entscheidungsfindungen müssen transparent und offen sein. Verantwortungen bzw. Rechenschaftspflichten müssen klar festgelegt und verteilt werden.
- *Evaluierung*: Die Evaluierung von KE-Programmen und Maßnahmen wird zunehmend als wichtiges Element von KE betrachtet. Der folgende Abschnitt geht auf diesen Aspekt näher ein.

4.2. Evaluierung und Indikatoren

Im Laufe der Entwicklung des KE-Konzeptes haben Evaluierungen zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dabei geht es zum Einen darum, den Status quo vorhandener Kapazitäten zu messen um KE-Programme sinnvoll erstellen zu können. Zum Anderen muss die Wirksamkeit der KE-Programme und der neuen Instrumente wie SWAps und Budgethilfen überprüft werden. Die Forschung im Auftrag großer Geberagenturen beschäftigt sich derzeit intensiv mit der Erarbeitung unterschiedlicher Evaluierungsmodelle für die verschiedenen Typen und Felder von KE-Interventionen.

Evaluierung wird jedoch nicht nur als Mittel zur Identifikation von Sachverhalten und zur Überprüfung von Ergebnissen betrachtet, sondern zunehmend auch als Instrument, das selbst zum Aufbau von Kapazitäten beiträgt. Die internationale Diskussion widmet sich zurzeit intensiv dieser Fragestellung, betont aber, dass die bisherigen Erkenntnisse der Weiterentwicklung bedürfen. Insbesondere die Indikatorendiskussion steckt noch in den Kinderschuhen. Einige Richtlinien und Erfahrungswerte scheinen sich dabei jedoch als allgemeine Bezugspunkte herauszukristallisieren.

Grundsätzlich gilt, dass der Prozess der Evaluierung gegenüber den Ergebnissen im Vordergrund stehen sollte. Die Evaluierung sollte partizipativ erfolgen, ihre Zielsetzungen möglichst klar dargelegt werden. Indikatoren sind gemeinsam mit den Beteiligten/Stakeholdern zu erarbeiten. Folgende Aspekte werden dabei als wesentlich erachtet:

Leitende Prinzipien für Evaluierungen von KE-Programmen:
(vgl. Horton et alii 2003 : 92)

- *Nützlichkeit*: Die ProjektteilnehmerInnen müssen ein gemeinsames Verständnis vom Sinn und Zweck der Evaluierung haben.
- *Kontext*: Der interne und externe Kontext, in dem die Evaluierung stattfinden wird, muss berücksichtigt werden.
- *Partizipation*: Alle internen und externen Beteiligten müssen identifiziert und in den gesamten Evaluierungsprozess eingebunden sein.
- *Learning by doing*: Das direkte Lernen aus dem Evaluierungsprozess sollte durch aktive Teilnahme gefördert werden. Dabei können Methoden des partizipativen *Self-Assessment* helfen.
- *Iterativer Ansatz*: Handlung und Reflexion sollten sich im Prozess zyklisch abwechseln.
- *Systematische Dokumentation*: Ergebnisse und Empfehlungen sollten für einen späteren Reflexionsprozess gut dokumentiert werden.
- *Transparenz*: Die Gewährleistung eines offenen und ehrlichen Evaluierungsprozesses ist wesentlich um die Akzeptanz seiner Ergebnisse sicherzustellen.

Erarbeitung von Indikatoren in der Kapazitätenentwicklung

Die Verwendung von Indikatoren kann Vor- und Nachteile mit sich bringen. Sie können einerseits die involvierten Personen dazu veranlassen ihre eigenen Zugänge zur KE-Maßnahmen tiefergehend zu analysieren. Indikatoren spielen oft auch eine Schlüsselrolle für das Lernen der Organisation. Bei nicht entsprechend gemeinsamer Erarbeitung und Anwendung können sie jedoch Störungen bei der Umsetzung des Projektes auslösen oder die Motivation der TeilnehmerInnen einschränken.

Die Schwierigkeiten bei der Erarbeitung adäquater Indikatoren wirft Fragen hinsichtlich der Messbarkeit von Kapazitäten und KE auf. Grund dafür ist der komplexe und prozesshafte Charakter von KE, der sich nicht mit traditionellen Mitteln der Leistungsüberprüfung erfassen lässt. In einer aktuellen Literaturanalyse im Auftrag der Weltbank kommt Mizrahi (vgl. Mizrahi 2004) zu dem Schluss, dass durch die gängige Gleichsetzung von Kapazität und Leistung (*performance*) wesentliche Aspekte der Komplexität von Kapazität notwendigerweise außer Acht gelassen werden. Aus diesem Grund wurden über Jahre hinweg Teilerfolge, die für längere Prozesse typisch sind, durchwegs als negative Resultate registriert. Kapazität und Leistung stünden zwar in enger Verbindung miteinander, jedoch sei diese viel weniger direkt und linear, als bislang angenommen. KE-Indikatoren dürften daher nicht durch Leistungsindikatoren ersetzt werden.

Die Literatur und Forschung zu KE kennt zahlreiche unterschiedliche Modelle von Indikatoren. Generell gilt jedoch, dass diese kaum über vage Leitlinien hinausgehen. Tatsächlich operativ werden Indikatormodelle nur dann, wenn sie für einen spezifischen Bereich bzw. spezifische Programme, klar definierte Entwicklungsziele oder bestimmte Akteure erarbeitet wurden. Mizrahi zieht daher die Sinnhaftigkeit abstrakter Indikatormodelle generell in Zweifel. Die Grundlage jeder Erarbeitung von Indikatoren sollten die Fragen „*Capacity for what?“* und „*Capacity for whom*?“ bilden (Mizrahi 2004 : 15).

In der Folge wird versucht die wichtigsten Aspekte der internationalen Indikatorendiskussion zusammenzufassen.

- *Schlüsselindikatoren*: Als Schlüsselindikatoren für Evaluierungen von Organisationen gelten Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz und finanzielle Nachhaltigkeit.
- *Drei Dimensionen*: Drei Dimensionen sollten bei der Erarbeitung von spezifischen Indikatoren für KE berücksichtigt werden: das „Produkt", d.h. die Kapazitäten, die konkret verbessert bzw. entwickelt werden sollen; die „zu erbringende Leistung" und zwar im Sinne von substantiellen Programmergebnissen und die „Permanenz", d.h. die Nachhaltigkeit der entwickelten Kapazitäten.
- *Prozess vor Ergebnis*: Indikatoren sollen primär erarbeitet werden, um die Umsetzung, die Zielerreichung des KE-Programms oder den Prozess selbst zu unterstützen. Ihre Erarbeitung als Mittel für die Berichterstattung an die Geberorganisationen bzw. als Inhalte von Projektverträgen sollte zweitrangig sein.
- *Evaluierungskultur*: KE-Indikatoren dürfen nicht auf einer simplen Input-Output-Ergebnis-Auswirkung-Typologie erarbeitet werden. Prozessfaktoren bzw. Verhaltensveränderungen sollten mehr in den Vordergrund gerückt werden. Ziel sollte der Aufbau einer „Evaluierungskultur" sein. Grundsätzlich sollte das Prinzip reflektiert werden, dass die angestrebte Veränderung der Organisation eher transformationellen als quantitativen Charakter haben sollte.
- *Partizipativ*: Die Indikatoren sollten gemeinsam mit den lokalen Partnern erarbeitet werden.
- *Ableitung von KE-Strategie*: Die Auswahl der Indikatoren muss in enger Verbindung mit dem Prozess der KE-Strategieformulierung stehen. Die Indikatoren sollten den Gesamtkontext und das definierte Ziel reflektieren.
- *Verständnis von Zweck und Zielsetzungen*: Der Zweck und die Zielsetzungen sollten allen Beteiligten verständlich sein und von allen geteilt werden.
- *Unterschiedliche Bedürfnisse*: Die Indikatoren müssen den Informationsbedürfnissen verschiedener Personengruppen genügen können.
- *Einfache Indikatoren*: Es hat sich als wirksamer erwiesen, einfache Indikatoren zu verwenden. Die Anzahl komplexer Indikatoren sollte möglichst gering sein.
- *Zeitfaktor*: Die Erarbeitung von Indikatoren benötigt Zeit. Es ist empfehlenswert, bei der Suche nach adäquaten Indikatoren zu experimentieren.

4.3. Kapazitätenentwicklung und ihre Anwendung auf die Geberorganisationen

Für eine erfolgreichere und nachhaltigere Umsetzung von KE-Maßnahmen bedarf es auch eines kritischen Blicks auf die Funktions- und Arbeitsweisen bzw. Entscheidungsstrukturen der Geberorganisationen selbst. Tatsächlich haben Evaluierungen von KE-Programmen ergeben, dass auch innerhalb der Geberorganisationen oft erhebliche Kapazitätsdefizite bestehen. Die Diskussion und Reflexion darüber findet bereits seit einigen Jahren innerhalb und außerhalb der Geberorganisationen statt. Nachfolgend werden die wesentlichen Bereiche angeführt, die im Zusammenhang mit diesem Thema diskutiert werden.

Die Kontrollfrage

Entscheidend für eine erfolgreiche KE-Strategie bzw. Maßnahme ist die Erarbeitung und Kontrolle derselben, primär durch die Beteiligten bzw. Betroffenen vor Ort. Geberländer sollten sich im Rahmen des partnerschaftlichen Ansatzes als Partner an diesem Prozess beteiligen bzw. sich auf die Rolle des/der BeraterIn beschränken.

Die Redefinition von grundlegenden Konzepten

Schlüsselkonzepte in Programmen und Projekten wie z.B. „Ergebnisse", „Zeitspanne der Umsetzung" und „Qualität" sind nicht nach den Bedürfnissen und Wünschen der Geber und deren formal-administrativen Vorgaben zu definieren. Es gilt, diese Schlüsselkonzepte anhand der verfolgten kurz-, mittel- und langfristigen Entwicklungsziele vor Ort zu definieren.

Das Überdenken des „Projektzyklus"

Der klassische Projektzyklus ist bei KE nicht anwendbar, da es wesentliche Aspekte wie z.B. ein klar definiertes bzw. eingegrenztes Problem mit einer klar definierten Lösungsstrategie nicht gibt. Viele Geber reagieren auf diese Tatsache mit einer tendenziellen Umstellung ihrer EZA-Methoden in Richtung Programm- bzw. sektorumfassende Ansätze. Doch auch für Projekthilfe gilt, dass flexible Schemata angewendet werden müssen, welche die Integration von Lerneffekten während der Umsetzung der KE-Maßnahme und die daraus resultierenden Anpassungen erlaubt. Die Weltbank hat 1998 z.B. den so genannten *Adaptable Program Loan* eingeführt, der diese Flexibilität der Anpassung des Projektes im Laufe der Umsetzung ermöglicht.

Die Veränderung der Anreizsysteme für Angestellte der EZA

Es gilt seitens der Geberorganisationen gegenüber ihren MitarbeiterInnen ein Anreizsystem zu etablieren, dass die Integration und die Umsetzung von KE-Maßnahmen in Projekten und Programmen anhand bestimmter Kriterien fördert. Bei der Evaluierung von Projekten wird z.B. das Ausmaß, in dem Kapazitäten auf- und ausgebaut wurden, immer öfter als ein Qualitätsmerkmal bzw. ein Erfolgskriterium gewertet.

Einstellung von MitarbeiterInnen und Training

In den Geberorganisationen kennen viele MitarbeiterInnen diesen Entwicklungsansatz bzw. dieses Instrument oft nur oberflächlich. Entsprechende Trainingsmaßnahmen, die die Inhalte von KE und die Methoden bzw. relevanten Aspekte für die Erarbeitung und Umsetzung vermitteln, sind eine Möglichkeit, die eigenen Kapazitäten in diesem Bereich zu verbessern.

Geberkoordinierung

Die meisten der neuen Instrumente in der Entwicklungszusammenarbeit (Budgethilfen, SWAps) setzen einen hohen Grad an Koordinierung unter den Gebern voraus. Auch KE-Programme, die ein wichtiger Aspekt dieser Instrumente sind, werden oft in koordinierter Form durchgeführt. Studien haben ergeben, dass es in diesem Bereich häufig Kapazitätsdefizite bzw. fehlenden Willen unter den Geberorganisationen bzw. deren lokalen Repräsentanten gibt. Gezielte Schulungsmaßnahmen sollen die Mitarbeiter von Geberorganisationen in die Lage versetzen, den Erfordernissen verstärkter Geberkoordination gerecht zu werden. Auf internationaler Ebene gibt es von unterschiedlicher Seite (z.B. EU, DAC/OECD) Initiativen um die Zusammenarbeit der Geber zu forcieren.

5. PROBLEMBEREICHE DER UMSETZUNG UND GRENZEN DES KONZEPTES

Wie bereits erwähnt, haben mehr als ein Jahrzehnt Kapazitätenentwicklungsprogramme im Allgemeinen mäßige bzw. widersprüchliche Erfolge gezeitigt. Die internationale Diskussion spricht in diesem Zusammenhang immer wiederkehrende Problembereiche an. Deren Analyse zeigt nicht nur die Schwierigkeiten der praktischen Umsetzung von KE auf, sondern darüber hinaus die prinzipiellen Widersprüchlichkeiten und Grenzen des Konzeptes.

Im Allgemeinen gilt für den rezenten Paradigmenwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit, dass viele seiner Prinzipien zwar Eingang in den internationalen Diskurs gefunden haben, in der Praxis aber selten oder nur eingeschränkt zur Anwendung kommen. Diese Spannungsfelder zwischen Anspruch und Realität zeigen sich auch bei der Analyse von KE-Programmen. In der Folge soll auf die wichtigsten Aspekte eingegangen werden.

Ownership/Konditionalitäten

Die Eigenverantwortlichkeit des Entwicklungslandes ist ein Grundprinzip des neuen EZA-Paradigmas. Rahmen- und Reformprogramme, wie sie in SWAps und PRSPs enthalten sind, sollen führend von der Regierung des jeweiligen Landes erstellt werden. Da die Annahme dieser Rahmenprogramme durch die Geber Vorrausetzung für die Bereitstellung von EZA-Mittel ist, sind der autonomen Gestaltungsmöglichkeit durch die Regierung des Landes jedoch inhärente Grenzen gesetzt. Diese nehmen in der Regel nicht mehr die Form von strikten Konditionalitäten an, wie das in der Periode der Strukturanpassungsprogramme (SAPs) üblich war. Heute werden die Grenzen eher von, als konsensuell betrachteten, Policy-Rahmen gezogen.

Die Erstellung der Reformprogramme hat in der Praxis die Regierungen oft vor Schwierigkeiten gestellt, die im Allgemeinen als mangelnde Kapazitäten bezeichnet werden. Insgesamt scheint die Umstellung der EZA auf Programmansätze die Entwicklungsländer mit höheren Kapazitätsanforderungen konfrontiert zu haben, als dies früher der Fall war (vgl. Boesen 2002 : 31). Schon allein aus dieser Tatsache ergibt sich, dass die Rolle der Geber meist weit über Kooperation und Beratung hinausgeht. Zeitdruck und die Notwendigkeit kurzfristig greifbarer Resultate geben schließlich häufig den Ausschlag dafür, dass diese Prozesse in der Praxis für die Entwicklung der Kapazitäten in lokalen Institutionen und Strukturen nicht immer förderlich sind. Andererseits kann der Widerspruch zwischen existierenden und erforderlichen Kapazitäten zu einem entwicklungspolitisch fragwürdigen Selektionsmechanismus führen. Länder, in denen die benötigten Kapazitäten bis zu einem gewissen Grad vorhanden sind, werden eher für die Anwendung neuer Hilfsinstrumente wie SWAps ausgewählt, als die bedürftigsten. KE wird hier in gewissem Sinne zu einer Konditionalität.

Mitunter werden KE-Programme auch gezielt zum Aufbau jener Kapazitäten eingesetzt, die von dem jeweiligen Geber erwünscht sind. Vor dem Hintergrund neuer Strategien wie *new public management* bedeutet dies häufig die Vorbereitung staatlicher Strukturen auf ihre Rolle als Administrations- und Kontrollinstanz privater Dienstleistungsanbieter (vgl. Boesen 2002).

In der Vergangenheit kam es dabei bisweilen zum Abbau bereits bestehender nationaler Kapazitäten. Die Bildungsexpertin Birgit Brock-Utne zeigt dies in ihrem Buch „Whose Education for All“ am tansanischen Beispiel auf. Im Rahmen der SAPs musste die Regierung in den 80er Jahren massive Privatisierungen und Entnationalisierungen der Institutionen im Bildungssektor (Schulbuchproduktion, Curriculumentwicklung etc.) zugunsten multinationaler Unternehmen durchführen. Nachdem die Geberpolitik bestehende Kapazitäten zerstört hatte,

wurden unter der Devise Kapazitätenentwicklung gezielt neue Institutionen zur Umsetzung der Strukturanpassungsprogramme aufgebaut (vgl. Brock-Utne 2000 : 84-85).

Nationale Kapazitäten/Brain Drain

Aktuelle Literatur benennt eine weitere inhärente Gefahr von KE, nämlich KE als „Nullsummenspiel": Die in einer Institution aufgebauten Kapazitäten verlassen diese zugunsten anderer Institutionen oder einer Beschäftigung im Ausland. Insbesondere in Afrika zeigt sich ein starker Trend zur Abwanderung von Spitzenkräften in die Industrieländer bzw. in besser gestellte Entwicklungsländer. Ein weiteres bedenkliches Phänomen ist die Abwanderung von Fachkräften aus dem Öffentlichen in den Privaten Sektor (vgl. Boesen 2004). Eine Konsequenz dieser Entwicklungen ist die stärkere Betonung ganzheitlicher Ansätze und der gesamtgesellschaftlichen Ebene in der KE-Diskussion. Darüber hinaus wird auch versucht, Möglichkeiten zur Rückholung von Fachkräften in ihre Ursprungsländer bzw. zur Nutzbarmachung ihrer Kapazitäten über virtuelle Medien („brain gain") zu entwickeln (vgl. Lopes et alii : 122 ff).

Ownership/Geberkoordinierung

Die verstärkte Koordinierung aller Geber im Rahmen des Programmansatzes, die im Idealfall zur gemeinsamen Unterstützung der Regierungspolitik führen soll, ist ein wesentliches Element des neuen Entwicklungsparadigmas. Was als Entlastung der jeweiligen Regierung von administrativen Bürden gedacht ist, kann jedoch in der Praxis dazu führen, dass die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit des Entwicklungslandes aufgrund der konzertierten Verhandlungsposition der Geber weiter eingeschränkt wird (vgl. King/McGrath 2004, Klees 2002b). Darüber hinaus beklagen Feldstudien wiederholt, dass trotz rhetorischer Bekenntnisse der tatsächliche politische Wille zur Koordinierung der Geber nicht ausreichend vorhanden wäre. Geberkoordinierung ist nicht zuletzt vor diesem Erfahrungshintergrund zu einer Policy-Priorität der EU und des Development Assistance Committee (DAC) / OECD geworden.

Ownership/Politische Implikationen

Der mäßige Erfolg vieler KE-Initiativen bislang hat dazu geführt, dass KE zunehmend zu den gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Beziehung gesetzt wird. In manchen Geberstrategien wird überhaupt vorgeschlagen, dass sich die Geber weitgehend aus der Konzeption und Umsetzung konkreter Vorhaben zurückziehen und sich vielmehr auf die Rolle von *change agents* – der Förderung von gesellschaftlicher Transformation – beschränken sollen (vgl. Lavergne 2004).

Damit ist die Frage der Verbindung zwischen KE und politischen bzw. Machtstrukturen angesprochen, die über lange Zeit hinweg nur von Kritikern des Konzeptes diskutiert wurde. Auch wenn heute allgemein davon ausgegangen wird, dass KE nicht unabhängig von den jeweiligen politischen Gegebenheiten und Machtstrukturen (sowohl innerhalb von Organisationen als auch auf gesamtgesellschaftlicher Ebene) gesehen werden kann, so vermeidet es die internationale Diskussion und Literatur weitgehend, dieses Thema direkt anzusprechen, da es dem Prinzip der Eigenverantwortlichkeit des Entwicklungslandes potentiell zuwiderläuft. Das jüngste KE-Modell der *change agents* für gesellschaftliche Transformation trägt den politischen Implikationen von KE allerdings Rechnung, wenn es die Hauptaufgabe von KE in langfristiger Einflussnahme sieht. Ein ähnliches Modell beschreibt Boesen. Ein Aspekt von KE sei es mittels Vernetzung, Politikdialog und klassischen Ausbildungsmaßnahmen jene Gruppen zu fördern, von denen positive Impulse für die erwünschte Reformtätigkeit zu erwarten wären (vgl. Boesen 2002 : 39). Insgesamt wird das fehlende Verständnis von Macht und Politik und seine mangelnde Berücksichtigung für KE als eine der größten

Schwächen der internationalen Diskussion über KE bezeichnet (vgl. Boesen 2004; Lopes et alii 2003; Lusthaus et alii 1999).

Abgesehen von diesen Überlegungen zur politischen Komponente von KE auf Organisationsebene gibt es, wie bereits erwähnt, auch Stimmen, die KE als potentielles Instrument direkter Einflussnahme auf der Systemebene, also auf die Politik der Entwicklungsländer kritisieren. Hintergrund solcher Ansätze ist u.a. die Problematik der Konditionalitäten, die Übertragung von Strategien, *policies* und Reformmodellen nach „nördlichen" Mustern im Rahmen von KE-Programmen. Ein weiterer kontrovers diskutierter Aspekt ist die starke Betonung von *Governance* im KE-Konzept, die mitunter als Synonym für politische Einflussnahme zu verstehen sei. Beispielsweise wurde in jüngster Zeit auf internationaler Ebene erwogen, ob auf *Governance* ausgerichtete KE-Programme zur Terrorismusbekämpfung nutzbar gemacht werden könnten (vgl. OECD 2003).

Staat/Dezentralisierung/NGOs

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass funktionierende staatliche Strukturen unentbehrlich für die Umsetzung entwicklungspolitischer Reformprogramme sind. Das hat zu einer verstärkten Hinwendung zum Kapazitätsaufbau in den Institutionen des Staates, insbesondere auf zentraler Ebene der Ministerien, geführt. Andererseits ist die Dezentralisierung von Verantwortlichkeiten ein wesentliches Element aktueller Entwicklungsstrategien. Dieser tendenzielle Widerspruch kann in der Praxis zu vielschichtigen Problemen führen. Tatsächlich konzentrierten sich KE-Programme im Rahmen von SWAps bislang meist auf zentrale Institutionen und vernachlässigten lokale Strukturen (vgl. Boesen et alii 2002 : 30). Auf der anderen Seite ziehen Dezentralisierungsprozesse mitunter Veränderungen in der Machtstruktur nach sich, was wiederum Widerstände gegen KE-Programme in den betroffenen Institutionen hervorrufen kann.

Auch die Bedeutung der Zivilgesellschaft, des Privatsektors und von NGOs wird in der KE-Literatur zunehmend betont. Dabei wird ihnen u.a. die Rolle eines Dienstleistungsanbieters übertragen (vgl. Tandon/Banyopadhyay 2003 : 10). In der Praxis führt das häufig nicht zur erwünschten Komplementarität mit den öffentlichen Strukturen, sondern zur Unterminierung letzterer.

Langfristige Bedürfnisorientierung/Effizienz und Leistungsorientierung

Nachhaltige Kapazitäten können sich nur in einem langfristigen und selbstbestimmten Rahmen entwickeln. In Anwendung von Strategien wie *results-based management* fordern Geber jedoch immer öfter die Orientierung an kurzfristig mess- und verifizierbaren Leistungen. Daraus ergibt sich die Gefahr, dass dem zeitaufwendigen und langsamen KE-Prozess Aufmerksamkeit entzogen wird (vgl. Boesen 2004 : 10).

Dieser tendenzielle Widerspruch zwischen Leistung und Entwicklungsprozess zeigt sich auch in der Indikatorendiskussion. Die allgemein empfundene Schwierigkeit unter Geberagenturen aussagekräftige Indikatoren für Kapazität und KE zu definieren wird auch auf die Tatsache zurückgeführt, dass die komplexen und prozesshaften Eigenschaften von KE nur unzureichend durch Leistungsmessung erfassbar sind (vgl. Mizrahi 2004 und Kapitel 4.1.).

Darüber hinaus führt die geforderte Effizienzsteigerung und Professionalisierung tendenziell zur Übertragung von Methoden und Strategien aus den Industrieländern sowie zum bevorzugten Einsatz von *for-profit*-Konsulenten. In der Folge geraten traditionelles Wissen und lokale Methoden gegenüber der Expertise aus dem Norden tendenziell ins Hintertreffen (Tandon/Banyopadhyay 2003 : 22).

Vor allem NGOs beklagen den herrschenden „marktwirtschaftlichen Ansatz“ im KE-Business, der tendenziell die im Süden formulierten KE-Bedürfnisse vernachlässigen würde (vgl. Tandon/Banyopadhyay 2003 : 22).

Stärkung nationaler Kapazitäten/Geberpraxis

Die Praxis der Geberpolitik in den Entwicklungsländern wird in der internationalen Diskussion oft als Unterminierung nationaler Kapazitäten beschrieben, obwohl die Intentionen das Gegenteil erklären. Viel Kritik hat beispielsweise das oft praktizierte Umgehen nationaler Strukturen (etwa aus Zeitdruck oder aufgrund bürokratischer Hürden) durch die Schaffung so genannter *Project Implementation Units* hervorgerufen. Ebenso ist das Umgehen nationaler Budget- und *Accounting*- und Monitoring-Prozeduren sowie der Ersatz nationaler Besteuerungssysteme für die nationale KE nicht günstig. Negativ wirkt sich auch der Trend aus, lokale Konsulenten kurzfristig für vielfältige, einander oft überschneidende Studien anzuwerben. All dies entzieht den öffentlichen Strukturen gut ausgebildetes Personal, verzerrt das öffentliche Gehalts- und Anreizschema und fördert insgesamt ein auf schnelle persönliche Bereicherung ausgerichtetes Klima. Anstatt Bürokratie und Korruption zu bekämpfen wird diese, wenn auch ungewollt, gefördert (vgl. Boesen 2004 : 9).

6. KAPAZITÄTENENTWICKLUNG AUS DER SICHT DER BILDUNGSZUSAMMENARBEIT

Die Weiterentwicklung des KE-Konzeptes von einer Trainingsmaßnahme für eine Policy-Elite hin zu einem komplexen und multidimensionalen Entwicklungsparadigma hat in der internationalen Diskussion zu einer Neubewertung der Rolle von Bildung und Ausbildung geführt. Es wird heute allgemein anerkannt, dass die Grundlage jeder Form von Kapazitätenentwicklung auf der gesellschaftlichen Ebene ein gut funktionierendes nationales Bildungssystem ist.

Andererseits findet das Konzept der KE ebenfalls Anwendung auf die Bildungszusammenarbeit um deren Effizienz, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit sicherzustellen.

6.1. Anwendung der Kapazitätenentwicklung auf die Bildungszusammenarbeit

6.1.1. Ebenen von Kapazität und Kapazitätenentwicklung in der Bildungszusammenarbeit

Auch für die Bildungszusammenarbeit kann zwischen der individuellen, institutionellen und gesellschaftlichen Ebene von Kapazität und Kapazitätenentwicklung unterschieden werden. KE bedeutet aus der Sicht der Bildungszusammenarbeit (BZA) auf diesen drei Ebenen folgendes:

Auf der individuellen Ebene
Die Entwicklung von individuellen Fähigkeiten und die Stärkung von Selbstbestimmtheit und Eigenverantwortlichkeit, um letztlich persönliche Entwicklungsziele zu formulieren und umzusetzen (Empowerment).

Die Vermittlung bzw. das Erlernen dieser Fähigkeiten kann/soll im Rahmen der formalen Bildung aber auch im Rahmen der non-formalen Bildungsmaßnahmen (z.B. skills development – verstanden in einem umfassenderen Sinne, bei dem das Erlernen von beschäftigungsrelevanten Fertigkeiten ein Aspekt von mehreren ist) erfolgen. Das Bildungsprinzip des **Lebenslangen Lernens** setzt auf dieser Ebene an. Es soll Individuen einerseits dazu in die Lage versetzen ihre Kenntnisse und Fähigkeiten den sich rasch wandelnden Erfordernissen des Arbeitsmarktes anzupassen, ihnen andererseits Zugang zu Wissen und Bildung und damit zu demokratischer Partizipationsmöglichkeit über die Periode der Ausbildung hinaus garantieren.

Auf der Ebene von Organisationen und Institutionen
Die Entwicklung von Fähigkeiten und das Erweitern von Wissen der Menschen in Organisationen, die sicherstellen, dass die jeweiligen Entwicklungsziele in den Institutionen erarbeitet, umgesetzt und laufend weiterentwickelt werden können.

Neben der Stärkung der Fähigkeiten im Bereich der Durchführung von Prozessen, die auf die Aspekte Reflexion, Leadership bzw. die Suche nach größerer Kohärenz und somit die Problemlösungskapazitäten abzielen, geht es hier um die Stärkung der inhaltlichen/fachlichen Kapazitäten. Durch die Entwicklung der Fähigkeiten und des Wissens der Menschen in Organisationen soll das Lernen der Organisation selbst gefördert bzw. ermöglicht werden, um letztlich den Bestand der Organisation und die erfolgreiche Erfüllung des Mandats bzw. Auftrages zu gewährleisten.

Ausgehend vom Ansatz der **instrumentellen Funktion** von Bildung, geht es aus der Sicht der BZA hier zum einen um die Stärkung der Fähigkeiten und des Wissens in allen bildungsrelevanten Organisationen selbst (z.B. Bildungsministerien, Bildungseinrichtungen, Gewerkschaften, NGOs im Bildungsbereich, informelle Koordinationsgremien der Geberorganisationen), aber auch in allen anderen für die Entwicklung relevanten Organisationen in anderen Sektoren (z.B. Gesundheit, Wasser, ländliche Entwicklung, Demokratieentwicklung) und innerhalb der Querschnittsmaterien (z.B. Gendermainstreaming).

Instrumente zur KE auf dieser Ebene sind z.B. SWAps im Bildungssektor. Auf internationalem Niveau hat hier die *Fast Track-Initiative* im Rahmen von „Bildung für Alle" große Bedeutung, die KE innerhalb der für Bildung relevanten Organisationen und öffentlichen Institutionen fördert.

Auf der Ebene von Gesellschaften
Die Entwicklung der Fähigkeiten, die notwendig sind, um am politischen bzw. sozioökonomischen Prozess teilzunehmen sowie die Schaffung eines gendersensiblen Umfeldes, in dem demokratische und partizipative Prozesse möglich sind.

Innerhalb eines Sektors heißt das zum einen, dass die Fähigkeiten der verschiedenen beteiligten Menschen bzw. Gruppen gestärkt werden, um am Prozess der Entwicklung von Zielen für den betreffenden Sektor (z.B. Bildung) mitarbeiten sowie sich bei der Umsetzung und Weiterentwicklung beteiligen zu können. Zum anderen geht es hier auch um die Schaffung eines gendersensiblen Umfeldes, das demokratische und partizipative Prozesse ermöglicht.

Des Weiteren bedeutet KE auf der gesellschaftlichen Ebene die Stellung von Bildung und Bildungsinstitutionen in der Gesellschaft insgesamt zu stärken und das Wissen um die bedeutende Rolle von Bildung für Nachhaltige Entwicklung zu fördern.

6.1.2. Formen der Kapazitätenentwicklung in der Bildungszusammenarbeit

In der internationalen Bildungszusammenarbeit geht der Trend im Allgemeinen stark in Richtung Programmansatz. Viele Geber beteiligen sich an SWAps im Bildungssektor (bzw. einem Bildungssubsektor) oder versuchen ihre Aktivitäten mit einem existierenden SWAp abzustimmen. Auf internationaler Ebene ist die *Fast Track-Initiative* von Bedeutung, in deren Rahmen Geber zusätzliche Mittel zur Unterstützung der Bildungssektorreformpläne in Entwicklungsländern zur Verfügung stellen. Beide Instrumente sind in erster Linie auf den Primarschulsektor ausgerichtet. Ziel ist es, die Bildungssysteme zu reformieren, um den Zugang, vor allem zur Primarschule, für alle Kinder zu gewährleisten. KE ist ein wesentlicher Bestandteil dieser Form der Bildungszusammenarbeit. SWAps im Bildungssektor beinhalten zumeist gezielte Programme zur KE auf dem Gebiet der Bildungsplanung und des Bildungsmanagements sowie der Durchführungen von Datenerhebungen und deren Auswertung. Daneben sind allgemeine administrative Kompetenzen, v.a. im Finanzbereich, von Bedeutung. Zielgruppen sind vor allem die Verwaltungsorgane (Ministerien, Ämter) sowie andere im Bildungssektor tätige Organisationen auf zentraler und lokaler Ebene.

Neben den sektorumfassenden Ansätzen führen zahlreiche Geber nach wie vor eine Reihe von Programmen und Projekten im Bildungssektor, vor allem in den Subsektoren Erwachsenenbildung, Berufsbildung, sekundäre und tertiäre Bildung sowie Wissenschaft und Forschung, durch. Auch innovative (Aus)Bildungsformen, sowie solche, die mit lokalen Wissenssystemen arbeiten, werden zumeist im Projektansatz umgesetzt. Auch hier ist die Entwicklung von Kapazitäten zu einer wichtigen Leitlinie geworden. Während traditionell viele

Programme in der Ausbildungsförderung von Individuen in den Industrieländern bestanden haben, ist man nun zu der Erkenntnis gelangt, dass eines der Hauptziele der Bildungszusammenarbeit der verbesserte Zugang zu Bildung in den Entwicklungsländern selbst sein muss. Dazu ist der nachhaltige Aufbau von funktionierenden und qualitätsvollen Bildungsinstitutionen unerlässlich. Der Trend geht auch hier in Richtung institutionelle Kapazitätenentwicklung in den Entwicklungsländern. Vor allem im Tertiärbereich ist aufgrund des Ressourcenmangels die Kooperation zwischen Institutionen in Entwicklungs- und Industrieländern zu einer bevorzugten Form geworden. Auch viele traditionelle Ausbildungsprogramme werden im Hinblick auf eine mögliche Vernetzung der involvierten Institutionen neu gestaltet. In dieser Hinsicht haben sich so genannte Sandwich-Programme als nützlich erwiesen. Sie bestehen in der Regel aus mehreren Ausbildungsmodulen, die an Universitäten sowohl in Entwicklungsländern als auch in Industrieländern abgehalten werden und darauf ausgerichtet sind langfristige Kooperationen zwischen den beteiligten Institutionen aufzubauen.

6.1.3. Kapazitätenentwicklung in Wissenschaft und Forschung

Mit der zunehmenden Berücksichtigung von nationalen Bildungssystemen für die KE auf der Systemebene beginnt auch die gezielte Förderung von Wissenschaft und Forschung wieder an Bedeutung zu gewinnen. Einige bilaterale Geber haben in den letzten Jahren die Rolle von Wissenschaft und Forschung für die Herausbildung selbstständiger Problemlösungskapazitäten in den Entwicklungsländern erkannt und ihre Strategien auf dem Gebiet der Bildungszusammenarbeit in diesem Sinne zumindest teilweise neuorientiert.

Besonderer Stellenwert wird in diesem Bereich dem Aufbau von Wissenschafts- und Forschungskooperationen zwischen gegenständlichen Institutionen in Industrie- und Entwicklungsländern eingeräumt. Zunehmend wird auch die Unterstützung solcher Kooperationen bzw. Netzwerke auf Süd-Süd-Ebene, d.h. zwischen Institutionen aus unterschiedlichen Entwicklungsländern, als strategisches Mittel zum Aufbau von Kapazitäten betrachtet.

Auf methodischer Ebene hat SAREC, die Abteilung für Wissenschaftskooperationen der schwedischen Agentur für Internationale Entwicklung (SIDA) ein Modell der Klassifizierung von Forschungskapazitäten entwickelt, das dieser Agentur als Grundlage für ihre Förderung dient.

SAREC (vgl. SIDA 2000a : 23) definiert Forschungskapazität als die Fähigkeit selbstständig:

- Problembereiche, die der Forschung bedürfen, festzustellen und zu definieren;
- Forschungsziele zu planen und umzusetzen;
- an internationaler Forschung teilzunehmen und deren Erkenntnisse zu verwerten;
- Forschungsergebnisse auszuwerten, auszuwählen und zu bearbeiten;
- Forschungsergebnisse zu publizieren, zu verbreiten und anzuwenden;
- attraktive Forschungsbedingungen anzubieten – und schließlich
- die eigene Kapazität zu reproduzieren.

Darauf aufbauend unterscheidet SAREC die folgenden fünf Ebenen von Forschungskapazität:

Individuelle Ebene

Kapazitäten auf dieser Ebene sind z.B. die Fähigkeiten Forschungsprobleme zu definieren, Aktivitäten zu planen und umzusetzen sowie Ergebnisse zu analysieren und zu präsentieren.

Institutionelle Ebene

Zu den Kapazitäten auf dieser Ebene zählen u.a. folgende: finanzielle Ressourcen mobilisieren und diese verwalten; Projekte und Studienabschlüsse evaluieren und Personal für die Forschungsausbildung auswählen. Wesentlich sind auch Kapazitäten im Bereich des Wissenschaftsmanagements, etwa Standardisierungen für Stipendien und Gehälter. Auch institutionelle Einrichtungen (Bibliotheken, Laboratorien etc.) zählen zu den Kapazitäten auf dieser Ebene.

Nationale Ebene

Hier wird vor allem die Art und Weise, wie Wissenschaft und Forschung innerhalb eines Staates organisiert sind, betrachtet. Weiters spielen die Formulierung entsprechender Strategien und *Policies* sowie die Finanzierungsmechanismen eine Rolle.

Regionale Ebene

Auf dieser Ebene werden Mechanismen und Ressourcen in Hinblick auf Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch in Wissenschaft und Forschung zu den wesentlichen Kapazitäten gezählt, da Netzwerke und Kooperation auf regionaler Ebene fehlende Kapazitäten auf nationaler Ebene ausgleichen können.

Internationale Ebene

Hier sind v.a. internationale Initiativen und Forschungsprogramme von Bedeutung, die entwicklungsrelevante Forschung gezielt fördern. Dies ist vor dem Hintergrund zu betrachten, dass nur ein geringer Teil aller weltweit für Wissenschaft und Forschung zur Verfügung stehenden Mittel für entwicklungsrelevante Forschung aufgewendet werden.

6.1.4. Faktoren für erfolgreiche Kapazitätenentwicklung in der Bildungszusammenarbeit

Als wichtigste Faktoren für langfristige und nachhaltige KE im Bildungsbereich werden generell der verbesserte Zugang zur Bildung und der Aufbau von funktionsfähigen Institutionen angesehen. Fachkräfte tendieren dazu, ihr Herkunftsland zu verlassen, wenn sie keine entsprechenden Arbeitsmöglichkeiten und ein insgesamt förderliches Klima vorfinden. Die alleinige Ausbildung von Fachkräften greift daher zu kurz und hat sich als nicht nachhaltig erwiesen. Für die BZA folgt daraus, dass die Entwicklungseffekte grundsätzlich höher sind, wenn die zur Verfügung stehenden Mittel vermehrt für die Stärkung von Bildungsinstitutionen in den Entwicklungsländern eingesetzt werden. Dadurch wird insgesamt der Zugang zu Bildung verbessert, insbesondere jedoch für Frauen und sozial benachteiligte Gruppen, für die es tendenziell schwieriger ist, Ausbildungsmöglichkeiten in den Industrieländern wahrzunehmen.

Darüber hinaus haben sich einige Faktoren im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der KE- und Ausbildungsprogramme als förderlich erwiesen. Die wichtigsten von ihnen werden in der Folge kurz zusammengefasst:

- *Anbindung an den Bedarf*: Jedes Programm muss sich am (eigenständig formulierten) Bedarf des Landes orientieren. Kooperationsprojekte mit Institutionen aus den Industrieländern dürfen nicht ausschließlich den Forschungszielen letzterer dienen.
- *Ownership/Partnership*: Lokale Institutionen und Akteure müssen in die Erarbeitung und Durchführung der Programme, von der Planung bis hin zur abschließenden Evaluierung, eingebunden sein und diese mittragen. Für Ausbildungsprogramme ist die gemeinsame Curriculumentwicklung essentiell, um die Bedarfsanbindung zu garantieren.
- *Kooperation und Vernetzung*: Die Schaffung von Netzwerken als eine Form der institutionalisierten Kooperation hat sich als eine sehr wirksame Methode zur Unterstützung des Aufbaus von Institutionen bewährt. Darüber hinaus sollte Vernetzung als allgemeiner methodischer Ansatz verstanden werden. Ausbildungsprogramme und -aktivitäten weisen im Allgemeinen eine Reihe von möglichen Schnittstellen und Gemeinsamkeiten auf. Eine Vernetzung kann daher bedeutende Synergien schaffen und überdies helfen Verdopplungen zu vermeiden. Bei Ausbildungsprogrammen ist vor allem die Absolventenbetreuung ein wichtiges Instrument um Nachhaltigkeit zu schaffen.
- *Multiplikatoreffekt*: Ausbildungsprogramme sollten darauf ausgerichtet sein, dass erworbenes Wissen bestmöglich angewendet und verbreitet wird. TeilnehmerInnen sollten daher auf eine Rolle als „MultiplikatorInnen“ vorbereitet werden, d.h. darauf das erworbene Wissen weiterzugeben. Um die Abwanderung von Fachkräften (*brain drain*) zu verhindern, sollten KandidatInnen für Ausbildungsprogramme in einem Industrieland nur unter der Bedingung aufgenommen werden, dass sie nach Beendigung des Programms an ihren Arbeitsplatz im Heimatland zurückkehren.
- *Querschnittsthemen*: Die Berücksichtigung von Querschnittsthematiken wie Gender, Umweltfragen, ländliche Bevölkerung oder sozial benachteiligte Gruppen sind wesentlich um Nachhaltigkeit zu garantieren. Programme sollten daher beispielsweise die Genderthematik nicht nur in Form der Förderung weiblicher Kandidaten berücksichtigen, sondern auch in den Unterrichtsmethoden und -inhalten.
- *Bewusstseinsbildung*: Studien haben ergeben, dass sowohl unter den TeilnehmerInnen als auch den Trägerinstitutionen von Ausbildungsprogrammen ein Mangel an Wissen und Bewusstsein hinsichtlich der Bedeutung von KE für nachhaltige Entwicklung besteht. Insbesondere was Ausbildungsprogramme in Industrieländern betrifft, trägt das tendenziell sinkende Interesse an Entwicklungsfragen in den westlichen Gesellschaften sowie eine zunehmend marktorientierte Bildungspolitik dazu bei, diese Situation zu verschärfen. Mit gezielten Maßnahmen zur Schaffung eines breiten Bewusstseins über KE und entwicklungspolitische Fragestellungen sollte versucht werden, diesem Trend entgegenzuwirken.

6.2. Nachhaltige Kapazitätenentwicklung und Bildungssysteme in den Entwicklungsländern

Wie bereits erwähnt, wird in der internationalen Diskussion und Forschung die Bedeutung funktionierender Bildungssysteme für die Kapazitätenentwicklung seit einigen Jahren stärker betont. Dies steht im Gegensatz zu den frühen Entwicklungsstadien des Konzeptes, als KE meist als spezifische Ausbildungsmaßnahme für einige wenige Individuen betrachtet wurde. Institutionelle Überlegungen beschränkten sich häufig auf elitäre Organisationen, etwa *think tanks*, zur gezielten Förderung weniger Experten. Die Erfahrungen mit KE-Programmen haben hingegen gezeigt, dass KE ein komplexes gesellschaftliches Phänomen ist und daher in gesellschaftlichen Dimensionen konzipiert werden muss. Die internationale Diskussion betont heute verstärkt, dass kein KE-Programm auf Dauer die Schaffung qualitätsvoller nationaler Bildungssysteme ersetzen kann (vgl. Lavergne 2004). Insbesondere höhere Bildung

sowie Wissenschaft und Forschung, die im Zuge der weltweiten Konzentration auf Grundbildung im Rahmen der Initiative „Bildung für Alle“ in den Hintergrund gerückt waren, werden heute verstärkt als unerlässliche Voraussetzung für den langfristigen und nachhaltigen Aufbau von Kapazitäten betrachtet.

Aufgrund dieser Tatsache orten manche Forscher einen potentiellen Widerspruch in der Geberpolitik. Während internationale Initiativen wie die *Fast Track-Initiative* (FTI) oder neue Instrumente wie SWAps ausschließlich bzw. überwiegend auf Primarschulbildung ausgerichtet sind und auch das Gros der Mittel in diesen Subsektor fließt, wird auf der anderen Seite die Notwendigkeit funktionierender sekundärer und tertiärer Systeme betont.

In diesem Zusammenhang weisen erste Evaluierungen von SWAps auf die potentiellen Schwierigkeiten hin, die aus der Konzentration der Reformbemühungen auf den Primarsektor erwachsen können. Sie bestätigen vor allem quantitative Fortschritte, d.h. höhere Einschulungsraten, im Primarsektor vieler Länder. Allerdings zeigen sie auch auf, dass die Vernachlässigung der anderen Sektoren bereits nach wenigen Jahren problematische Auswirkungen haben könnte. Die Sekundärsysteme seien nicht in der Lage die vergrößerte Ausbildungsnachfrage zu befriedigen. Da es an adäquater Berufsvorbereitung fehle, bestünde die Gefahr, dass die Fortschritte im Primarschulsystem langfristig ihre Wirkung im Sinne der Armutsminderung verfehlen könnten. Schwache Tertiärsysteme schließlich wären nicht in der Lage den dringenden Bedarf an Lehrpersonal für den stark anwachsenden Primarsektor zu decken (vgl. Joint Evaluation. 2003).

In diese Richtung geht auch die Kritik von Seiten einiger Bildungsminister aus den Entwicklungsländern an der Geberpolitik im Rahmen von FTI. Zahlreiche Bildungsexperten fordern daher einen ganzheitlicheren Ansatz im Bereich Bildungsreform, der keinen Subsektor des Bildungssystems von Förderungen ausnimmt (vgl. Brock-Utne 2000; King 2004; Klees 2002b; Torres 2003).

Eine Bestandsaufnahme der Situation von Bildungseinrichtungen in den Entwicklungsländern zeigt tatsächlich, dass diese nur eingeschränkt in der Lage sind, der Rolle eines Katalysators für gesellschaftlich relevante Kapazitätenentwicklung gerecht zu werden. In der Grundbildung sind, wie bereits erwähnt, dank internationaler Bemühungen quantitative Verbesserungen zu verzeichnen. Mangelnde Qualität führt jedoch mitunter zu hohen Schulabbruchsraten. Auf dem Gebiet der höheren Bildung sowie von Wissenschaft und Forschung zeigt sich in den Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika, ein Bild fragmentierter und fragiler Institutionen. Statistische Daten zeigen ein deutliches Gefälle zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern. Laut UNESCO (vgl. UNESCO 2001) stellen die Entwicklungsländer rund 78% der Weltbevölkerung, jedoch nur 28% der Wissenschafter und Forscher weltweit. Die Ausgaben für Wissenschaft und Forschung betragen in den Industrieländern im Durchschnitt 2,2% des BIP, in den Entwicklungsländern hingegen durchschnittlich nur 0,6%. An den weltweiten wissenschaftlichen Publikationen haben die Entwicklungsländer einen Anteil von nur 19,6%. Insbesondere im subsaharischen Afrika ist diese Disparität deutlich: Die Wissenschafterdichte ist in den reichsten Ländern der Welt 63mal höher als in Afrika und Afrika hat an den weltweiten wissenschaftlichen Publikationen einen Anteil von lediglich 0,7%.

Aus dieser strukturellen Schwäche ergibt sich für die Wissenschaftsinstitutionen der am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) eine tendenzielle Abhängigkeit von ausländischen Fördermitteln, was auch eine Einflussnahme auf die Forschungsthemen impliziert. Eine der Auswirkungen dieser Situation ist etwa die Dominanz angewandter Forschung, während Grundlagenforschung bzw. Forschung, die sich aus dem lokalen Bedarf ergibt, tendenziell vernachlässigt wird. Die schwachen Strukturen führen auch dazu, dass wissenschaftliche

Erkenntnisse und Ergebnisse der internationalen Forschung in der Wissenschaftslandschaft der Entwicklungsländer, insbesondere der LDCs, kaum aufgenommen und verarbeitet werden können und hoch qualifizierte Fachkräfte verstärkt abwandern. Das Ergebnis ist eine weitere Schwächung der südlichen Institutionen gegenüber jener der Industrieländer. Insgesamt zeigt sich, dass Institutionen im Bereich höherer Bildung sowie von Wissenschaft und Forschung in den Entwicklungsländern kaum in der Lage sind auf die vielfältigen Ausbildungs- und Forschungsbedürfnisse ihrer Gesellschaften Antwort zu finden.

Ein wichtiger Aspekt der Diskussion sind in diesem Zusammenhang die Informations- und Kommunikationstechnologien (ICTs). Es wird generell davon ausgegangen, dass die ICTs als Instrumente innovativer Bildungsformen (z.B. virtueller und Fernunterricht) Möglichkeiten zu beschleunigten Bildungsreform und zum Aufbau nachhaltiger Bildungssysteme eröffnen würden. Kritische Stimmen zweifeln diesen Sachverhalt an und verweisen auf das wachsende Gefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern auf dem Technologiesektor. Verstärkter Einsatz von ICTs würde die Kosten für Bildung erhöhen und daher den Zugang, gerade für sozial benachteiligte Schichten, tendenziell einschränken. Überdies würde ein Umbau der Bildungssysteme auf Grundlage der neuen Technologien tendenziell die Stellung lokaler Wissenssysteme, Sprachen und Kulturen weiter schwächen (vgl. Yang 2003).

Unter den externen Faktoren, deren negative Auswirkungen auf die nationalen Bildungssysteme in den letzten Jahren rapide zugenommen haben, zählen, vor allem in Afrika, die AIDS/HIV-Epidemie sowie Kriege und Situationen chronischer Instabilität. Beide Faktoren tragen erheblich zur Schwächung der Bildungssysteme bei, einerseits durch die hohe Ausfallsrate von Lehrkräften, andererseits durch die Schwächung der Familien- und Sozialstruktur, die eine exorbitant hohe Anzahl von Waisen und Halbwaisen hinterlässt. Die Bildungsforschung beschäftigt sich zunehmend mit diesen Problemen, unterstreicht aber auch die potentiell positive Rolle, die Bildung für die AIDS/HIV-Prävention spielen kann.

6.3. Weiterführende Aspekte

Der Bildungswissenschafter Kenneth King (vgl. King/McGrath 2004) bringt die Neubewertung höherer Bildung auf dem Gebiet der KE und der Bildungszusammenarbeit in Zusammenhang mit Begriffen wie Wissensgesellschaft, Wissensmanagement und – in Anwendung auf die Entwicklungszusammenarbeit – *knowledge sharing* (gemeinsame Nutzung von Wissen). Vor dem Hintergrund der rasanten Technologieentwicklung haben diese Konzepte den internationalen Diskurs der letzten Jahre entscheidend geprägt. Der Begriff *knowledge-based aid*, dessen Entstehung King in Kontinuation des generellen Paradigmenwechsels in der Entwicklungszusammenarbeit in den 90er Jahren ansiedelt, sei eine weitere der vielen EZA-Metaphern (*aid metaphor*), die am Konzept von KE ansetzen, der aber auch darüber hinaus führen würde. King anerkennt Verdienste des Begriffs „*knowledge-based aid*" in der internationalen Neubewertung höherer Bildung, der Anerkennung von Komplexität und Vielschichtigkeit von Wissen sowie einer stärkeren Unterstützung von indigenem Wissen und lokalen Wissenssystemen durch die Geber. Das neue Konzept berge aber auch Gefahren, namentlich die Tendenz fehlendes Wissen (nördlicher Ausprägung) als Hauptursache von Armut zu bezeichnen. Darüber hinaus habe die Realität globaler Wissensgesellschaften Phänomene hervorgebracht, die deren positive Rolle für die Entwicklung von Kapazitäten und die Armutsbekämpfung fraglich erscheinen lassen. King stellt fest, dass die globale Wissensgesellschaft zu einer rapiden Kommerzialisierung von Wissen und Wissensinstitutionen geführt hat, deren alleiniger Nutzen einigen wenigen großen Institutionen in den Industrieländern zufällt. So bedeute Internationalisierung der höheren Bildung im Wesentlichen Kampf um Marktanteile. Die Rolle der Entwicklungsländer in diesem Prozess sei die von Wissensempfängern (vgl. King 2001). Die *Task Force on Higher Education* der Weltbank beschreibt die

Aufgabe der südlichen „Wissenskonsumenten“ damit „Kapazitäten zu entwickeln, um Zugang zu neuem Wissen zu erhalten und dieses zu assimilieren“ (World Bank 2000 : 35).

Auch andere Bildungsexperten kritisieren die Auswirkungen der Globalisierung auf den weltweiten Bildungssektor, die sich vor allem im Prozess der Kommodifizierung von Bildung bemerkbar machen. Die schwachen Bildungssysteme der Entwicklungsländer würden dadurch zusätzlich unter Druck geraten und auf dem weltweiten Bildungsmarkt nicht bestehen können. Folgen wären die weitere Fragmentierung der Bildungssysteme in den Entwicklungsländern mit negativen Auswirkungen auf die nationale Kapazitätenentwicklung, ein zunehmend eingeschränkter Zugang zu Bildung, vor allem qualitätsvoller Bildung, für sozial schwache Bevölkerungsgruppen, die weitere Schwächung lokaler Wissenssysteme und Kulturen und im Allgemeinen das weitere Zurückfallen der Entwicklungsländer hinter die Industrieländer.

Um diesen Tendenzen entgegenzuwirken sei es notwendig die Stärkung nationaler Kapazitäten auch im Sinne der Entwicklung von Alternativen zu den derzeit vorherrschenden Tendenzen auf dem weltweiten Bildungssektor zu definieren (vgl. Brock-Utne 2001, Klees 2002b, Seitz 2003, Yang 2003).

Margarita Langthaler
Arbeitsbereich Bildungszusammenarbeit
Juni 2004

Erstellt auf der Grundlage von Dokumenten zur Kapazitätenentwicklung verfasst von Alexandra Strickner 2000 sowie Lydia Saadat/Alexandra Strickner 2002.

BIBLIOGRAPHIE

Association of Universities and Colleges of Canada, The: Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries. Phase 2, Volume 6: Final Report. Local Solutions to Global Challenges – Toward Effective Partnership in Basic Education. Report Submitted to the Evaluation Management Group – the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, CIDA and UNICEF by The Association of Universities and Colleges of Canada. 2003

Boesen, Nils: Enhancing Public Sector Capacity – What works, what doesn't, and Why. A literature review for the OED of World Bank Support for Capacity Building in Africa. 2004.

Boesen, Nils; Christensen, Peter F.; Therkildsen, Ole: Evaluation of Capacity Development in a Sector Programme Support Context: Contributions to an Analytical Framework. 2002 (Draft)

Brock-Utne, Birgit: "Editorial Introduction". In: Globalisation, Language and Education. International Review of Education. Special Issue. Volume 47, Nr. 3-4, Juli 2001, Hamburg 2001. S.163-184

Brock-Utne, Birgit: Whose Education for All? The Recolonization of the African Mind. New York & London, 2000

Brown, L. David: "Building Capacity for Civil Society". In: Journal for Institutional Development, Volume V, No II, 1998

Browne, Stephen: Developing capacity through technical cooperation : Country experiences. UNDP. London : Earthscan, 2002

Eade, Deborah: Capacity Building. An Approach to People-Centred Development. Oxfam, Oxford, 1997

Gmelin, Wolfgang; King, Kenneth; McGrath, Simon: "Knowledge-based Aid and Learning-based Development." In: Development knowledge, national research and international cooperation. - Edinburgh : Univ. of Edinburgh, Centre of African Studies, 2001. S. 9-25

Horton, Douglas et alii: Evaluating Capacity Development. Experiences from Research and Development Organisations around the World. ISNAR, IDRC, CTA. 2003

King, Kenneth: Building capacities in the developing world : A review of experience in the field of education. - Edinburgh : Univ. of Edinburgh, 1991. (Occasional Papers; 31)

King, Kenneth: "Knowledge Agencies: Making the Globalisation of Development Knowledge Work for the North and the South?". In: Gmelin, Wolfgang; King, Kenneth; McGrath, Simon: Development knowledge, national research and international cooperation. - Edinburgh : Univ. of Edinburgh, Centre of African Studies, 2001, S. 25-51

King, Kenneth; McGrath, Simon: "Knowledge-based aid: a four agency comparative study". In: International Journal of Educational Development 24 (2004), S. 167-181

Klees, Steven J.: The Implications of the World Bank's Private Sector Development Strategy for Education: Increasing Inequality and Inefficiency, University of Maryland, Jan. 2002

Klees, Steven J.: “World Bank education policy: new rhetoric, old ideology”. In: International Journal of Educational Development 22(2002), S. 451-474

Lavergne, Réal: Approaches to Capacity Development: From Projects to programs and Beyond. CIDA. 2003 (unveröffentlichtes Diskussionspapier)

Lavergne, Réal et alii: Capacity Development in CIDA’s Bilateral Programming: A Stocktaking. CIDA, 2004 (draft)

Lopes, Carlos et alii: Capacity for Development – New Solutions for Old Problems, UNDP. Earthscan, London 2002

Lopes, Carlos; Theison, Thomas: Ownership, Leadership and Transformation – Can we do better for Capacity Development?. UNDP. Earthscan, London 2003

Lund-Thomsen, Peter: “Perspectives on Capacity Development”. In: FAU Seminar 2003, Capacity Building and Education in Development, Gjerrild, Denmark, S. 76-79

Lusthaus, Charles; Adrien, Marie-Hélène; Perstinger, Mark: Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation, Universalia Occasion Paper No. 35, September 1999

Melber, Henning: “Editorial”. In: African Empowerment: Knowledge and Development. Journal für Entwicklungspolitik 1/2002, Wien 2002. S. 5 - 9

Mizrahi, Yemile: Capacity Enhancement Indicators. Review of the Literature. World Bank Institute, Washington D.C. 2004.

Moore, Mick: ”Promoting Good Government by Supporting Institutional Development?”. In: IDS Bulletin Vol. 26, no.2, 1995, S. 89-96

Morgan, Peter: The Design and Use of Capacity Development Indicators. Paper prepared for the Policy Branch of CIDA, Canada, 1997.
www.oecd.org/dataoecd/34/37/1919953.pdf

Morgan, Peter: Capacity and Institutional Assessment: Frameworks, Methods and Tools for Analysis, CIDA, 1996

OECD: A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key entry points for action. Paris, 2003 (DAC Guidelines and Reference Studies)

Saadat, Lydia; Strickner, Alexandra: Entwicklung von Kapazitäten aus der Sicht der Bildungszusammenarbeit. ÖFSE. Wien, 2002

Sarris, Michael: Towards a more strategic approach to Capacity Building in Africa. World Bank Institute. Juli 2003 (unveröffentlichtes Diskussionspapier)

Schacter, Mark: „Capacity Building“: A New Way of Doing Business for Development Assistance Organizations.
www.iog.ca/publications/policybrief6.pdf

Seitz, Klaus: “Der schiefe Turm von PISA – nur die Spitze eines Eisbergs?”. In: ZEP, 26.Jg,

Heft 1, März 2003, S. 2-8

Sida: Research Cooperation I – An Outline of Policy, Programmes and Practice. Stockholm. 2000

Sida: Research Cooperation II – Trends in Development and Research. Stockholm. 2000

Sida: Sida's Policy for Capacity Development. Stockholm. 2002

Strickner, Alexandra: Die Entwicklung von Kapazitäten in der Entwicklungszusammenarbeit. Ein konzeptioneller und operativer Leitfaden. ÖFSE. Wien, 2000. (unveröffentlichtes Diskussionspapier)

Swiss Commission for Research Partnerships with Developing Countries (KFPE): Enhancing Research Capacity in Developing and Transition Countries. Documents issued by KFPE, Bern 2001

Tandon, Rajesh; Banyopadhyay, Kaustuv K.: Capacity Building of Southern NGOs. Lessons from International Forum on Capacity Building. New Delhi, 2003.

Torres, Rosa Maria: "Lifelong Learning. A new Momentum and a new opportunity for Adult Basic Learning and Education in the South". In: Supplement to Adult Education and Development 60/2003.

UNDP: Capacity Development. Technical Advisory Paper 2. New York, 1997. http://magnet.undp.org/cdrb/Techpap2.htm

UNDP: Capacity Assessment and Development. In a Systems and Strategic Management Context. Technical Advisory Paper Nr. 3, New York, 1998.
http://magnet.undp.org/Docs/cap/CAPTECH3.htm

UNESCO Institute for Statistics 2001: The State of science and technology in the world 1996-1997. Paris, 2001

World Bank: Accelerated Development in sub-Saharan Africa: An Agenda for Action. Washington DC, 1981. (Berg Report)

World Bank: Task Force on Higher Education and Society 2000: Higher Education in Developing Countries. Washington DC, 2000

World Bank: Partnership for Capacity Building in Africa. Strategy and Program of Action. Washington DC, 1996

Yang, Rui: "Globalisation and higher Education development: A critical analysis", in: International Review of Education. Vol.49, No.3-4, July 2003, S. 270-291

Dokumente und Unterlagen des Seminars: Operational Approaches to Institutional Capacity Development, durchgeführt von DAC/OECD und der African Capacity Building Foundation in Harare, Zimbabwe, Oktober 1999.

Letzter Aufruf aller Homepages am 18. Juni 2004

INSTITUTIONEN, NETZWERKE UND INTERNET-SEITEN

The African Capacity Building Foundation (ACBF)
Southampton Life Centre,
7th Floor Cnr. Jason Mpyo Avenue/Second Street,
P.O. Box 1562, Harare, Zimbabwe
Tel: ++263-4-738520, 790398, 700208
Fax: ++263-4 702915
E-mail: root@acbf.samara.co.zw
http://www.acbf-pact.org/

ADEA – Association for the Development of Education in Africa
http://www.adeanet.org/

Capacity.Org
Capacity.Org ist ein Newsletter, den es in Printform und im Internet gibt und dessen Ziel es ist, ein Entwicklungsinstrument im Bereich von Kapazitätenentwicklung für ForscherInnen, EntscheidungsträgerInnen und Personen, die in der EZA vor Ort arbeiten, zu sein.
http://www.capacity.org

Capacity Development for Millennium Development Goals
http://www.developmentgateway.org/node/403452/?

CIDA Capacity Development Website
Die Internetseite der kanadischen Agentur für Internationale Entwicklungszusammenarbeit (Canadian International Development Agency) über Kapazitätenentwicklung:
http://www.acdi-cida.gc.ca/cd

European Centre for Development Policy Management (ECDPM)
http://www.ecdpm.org/

Europe's Forum on International Cooperation
http://www.euforic.org/

Global Development Network
An emerging network of institutes around the world that share knowledge and information:
http://www.gdnet.org

Global Knowledge Partnership
http://www.globalknowledge.org

International Development Research Centre
http://web.idrc.ca/en/ev-1-201-1-DO_TOPIC.html

International Forum on Capacity Development
Plattform zur Kapazitätenentwicklung von NGOs aus dem Süden:
http://ifcb-ngo.org/

Institute On Governance - IOG
http://www.iog.ca

Management & Governance Network, UNDP
http://www.undp.org/governance/

OECD/Development Assistance Committee
OECD/DAC Internetseite zu Governance und Capacity Development
http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_34565_1_1_1_1_1,00.html
Dort finden sich Dokumente zum OECD/DAC Network on Governance (GOVNET)

UNESCO International Institute for Capacity Building in Africa
P.O. Box 2305
Addis Ababa,
Ethiopia
Tel: ++251-1-557.588
Fax: ++251-1-557.585
E-mail: iicba@unesco-iicba.org
http://www.unesco-iicba.org/

UNDP zu Capacity Development
http://www.undp.org/capacity/

Weltbank Internetseite zu Capacity Enhancement
http://www.worldbank.org/capacity/

Letzter Aufruf aller Homepages am 18. Juni 2004