

Managerfortbildungsprogramm des
Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Evaluierung der Durchführungsperiode 2010 - 2012

Zusammenfassung der Ergebnisse

Dirk Jung, Fabian Zimmermann, denkmodell GmbH • Februar 2018
für die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Bonn

1. Das Managerfortbildungsprogramm (MP) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) ist ein Element der deutschen Außenwirtschaftspolitik und hat das Ziel, den Auf- und Ausbau bilateraler außenwirtschaftspolitischer Beziehungen zu wichtigen Zielmärkten deutscher KMU zu fördern. Das Vorhaben startete in 1998 mit der Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation und wurde in den Folgejahren zu einem international nachgefragten Instrument der Außenwirtschaftspolitik. Inzwischen gibt es bilaterale Partnerschaften mit 19 Ländern Asiens, Osteuropas, Nordafrikas und Lateinamerikas.
2. Die vorliegende Evaluierung soll zwei komplementäre Anforderungen erfüllen:
 - Bewertung des Programms anhand seiner Performance in den Jahren 2010-2012 gemäß den Kriterien der Bundeshaushaltsordnung (BHO, § 7), differenziert nach Zielerreichungskontrolle, Wirkungskontrolle und Wirtschaftlichkeitskontrolle.
 - Handlungs- und umsetzungsorientierte Erkenntnisse und Empfehlungen für BMWi und GIZ zur Optimierung der Erfolgsfaktoren, Erhöhung der Wirkungen und Verbesserung von eventuellen Mängeln in Konzeption und Durchführung.

Da die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Gutachtens einen Nutzen für die aktuelle Programmdurchführung stiften sollen, nimmt das Gutachten die gesamte Lebenslinie des Programms bis zum heutigen Tag in den Blick.

3. Das heutige Zielportfolio des Programms zeigt, dass das MP einen dreifachen Anspruch erfüllen möchte:
 - **Außenwirtschaftspolitisches Ziel:** Ausbau und Stärkung bilateraler außenwirtschaftspolitischer Beziehungen zu ausgewählten Partnerländern.
 - **Wirtschaftliches Ziel:** Das MP unterstützt die Anbahnung und Vertiefung von Kontakten und Geschäftsbeziehungen zwischen deutschen Unternehmen und Unternehmen der Partnerländer.
 - **Fortbildungsziel:** Vermittlung von Kompetenzen an ausgewählte Führungskräfte ausländischer Unternehmen, um deren Handlungsfähigkeit in den bilateralen Geschäftsbeziehungen zu erhöhen.
4. Im Hinblick auf das **außenwirtschaftspolitische Ziel** können alle Indikatoren als erfüllt betrachtet werden:
 - Das MP ist ein wirksames und anpassungsfähiges Instrument der Außenwirtschaftspolitik der Bundesregierung. Es wird als solches gezielt genutzt und aktiv kommuniziert. Es ist robust gegenüber diplomatischen Krisen und fügt sich gut in größere bilaterale Maßnahmenpakete ein.
 - Das Programm wird von den Partnerländern außerordentlich positiv bewertet. Von 2002 bis 2017 ist die Zahl der Partnerländer kontinuierlich von 2 auf 19 gestiegen. Kein Land hat das Programm in dieser Zeit wieder verlassen. Die geschlossenen Vereinbarungen wurden regelmäßig auf Grundlage einer gemeinsamen Bewertung der erreichten Ergebnisse verlängert.
 - Das Auswahlverfahren für die Partnerländer berücksichtigt und diskutiert sowohl außenwirtschaftspolitische als auch wirtschaftliche Argumente, was gegenwärtig zu einem heterogenen Portfolio aus Ländern mit unterschiedlichem wirtschaftlichem Potential und außenwirtschaftspolitischem Gewicht führt. Das Portfolio illustriert damit indirekt den Umstand, dass das Spannungsverhältnis und die jeweilige strategische Gewichtung von außenwirtschaftspolitischen Zielen und wirtschaftlichen Zielen offenbar nicht immer eindeutig geklärt sind.

5. Im Hinblick auf die Erreichung des **wirtschaftlichen Ziels** zeigt das Programm im Untersuchungszeitraum signifikante wirtschaftlich positive Effekte für deutsche Unternehmen und ihre ausländischen Partner auf mehreren Ebenen:

- **Handelsumsätze** (Import/Export): Im Rahmen der Follow-up Evaluierungen bestätigten die Teilnehmer des MP 2010-2012 bisher getätigte Handelsabschlüsse in Höhe von 523 Mio. EUR¹. Der reale Umsatz dürfte noch deutlich darüber liegen, denn die Teilnehmer gaben außerdem an, dass weitere Abschlüsse in Höhe von 420 Mio. EUR in Vorbereitung seien. Unter der konservativen Annahme, dass lediglich 50% dieser intendierten Abschlüsse anschließend realisiert wurden, kann die Höhe der durch das MP ausgelösten Handelsumsätze somit auf mindestens 733 Mio. EUR geschätzt werden. Dies ist für die wirtschaftlich und politisch schwierigen Jahre 2010-2012 ein außerordentlich gutes Ergebnis.
- **Geschäftskontakte für deutsche Unternehmen:** Für 2010-2012 liegen keine Daten vor, jedoch geben die Zahlen des Jahrgangs 2016 eine Vorstellung von der Größenordnung, in der deutsche Unternehmen die Gelegenheit erhalten, mögliche ausländische Geschäftspartner kennenzulernen. Insgesamt wurden 3.456 deutsche Unternehmen in das Programm einbezogen. Die Zahl der Teilnehmer betrug 906, so dass – in umgekehrter Perspektive – jeder Teilnehmende im Durchschnitt die Chance hatte, 4 deutsche Unternehmen zu kontaktieren.
- **Verträge:** Diese sind ein Hinweis auf die Kooperationsintensität zwischen deutschen Unternehmen und ihren ausländischen Partnern. Im Zeitraum 2007-2009 (Karduck-Gutachten) haben die befragten 605 Teilnehmer im Durchschnitt 0,95 Verträge pro Teilnehmer nachgewiesen, im Untersuchungszeitraum 2010-2012 waren es bei 553 erfassten Teilnehmern im Durchschnitt 1,8 Verträge mit deutschen Unternehmen, was als Indiz für eine intensive und deutlich gestiegene Kooperationsdichte gewertet werden kann.
- **Kooperationen:** Die Analyse der Follow-up Befragungen der Jahre 2010-2012 durch die FBZ zeigt, dass ein Jahr nach Programmende rd. 60% der Alumni über Kooperationsvereinbarungen mit hoher oder mittlerer Verbindlichkeit berichten können, davon 28% mit hoher Verbindlichkeit. 1-2 Jahre später haben immer noch 53% der Alumni verbindliche Geschäftsbeziehungen mit deutschen Unternehmen, was relativ stabile und nachhaltige Kooperationen vermuten lässt.

In einer Ex-post Evaluierung für die Jahre 2010-2012 geben die befragten ausländischen Unternehmen an, dass sich ihre Geschäftsbeziehungen mit deutschen Unternehmen durch die Programmteilnahme mehr als verdoppelt haben. Insgesamt ist das Programm also in der Lage, das existierende Kooperationspotential zwischen deutschen Unternehmen und den Unternehmen der beteiligten Partnerländer zu mobilisieren und auszuschöpfen.

- **Innovation:** Die langfristig nicht minder bedeutsamen Modernisierungsimpulse und Technologietransfers, die durch das Programm stimuliert werden, haben positive Auswirkungen nicht nur auf die Einzelbetriebe und ihre deutschen Partner, sondern auch auf den gesamten KMU Sektor der betreffenden Regionen („Leuchttürme“, Benchmarks).

Grundsätzlich gilt, dass eine allzu starke Fixierung der Programmbewertung auf mittelfristig erreichte Handelsumsätze und ähnliche Kennzahlen leicht den Blick auf die strukturbildenden Effekte des Programms in Deutschland und in den Partnerländern verstellt. Die Gutachter haben den Eindruck, dass in der bisherigen Außendarstellung des MP die langfristig wirksamen Struktureffekte des Programms in Deutschland und in den Partnerländern etwas unterbewertet sind.

¹ Quelle: GIZ

6. Das **Fortbildungsziel** kann im Untersuchungszeitraum als erreicht betrachtet werden. Die Inhalte der Curricula und die angestrebten Schlüsselkompetenzen zeigen eine hohe Übereinstimmung. Insbesondere bestätigen die vorliegenden Curricula und Teilnehmerkommentare die Vermittlung von Schlüsselkompetenzen zur Geschäftsanbahnung mit deutschen Unternehmen. Dem Programm gelingt es offensichtlich, „fitted“ Ansprech- und Kooperationspartner für deutsche Unternehmen zu generieren. Dies ist besonders relevant in kleineren Ländern mit wenig Außenhandelserfahrung mit Deutschland.

Die Fortbildung befördert offenbar auch die persönliche Karriereentwicklung vieler Teilnehmer. Aus der Follow-up Befragung für 2011 und 2012 geht hervor, dass insgesamt rd. 50% der antwortenden Teilnehmenden nach Programmabschluss entweder ein eigenes Unternehmen gegründet haben, zusätzliche Verantwortungen übertragen bekamen oder befördert wurden. Die Hypothese ist plausibel, dass das MP hierzu nicht unwesentlich beigetragen hat und die Fortbildung daher signifikante und nachhaltige Effekte auf individueller Ebene gezeitigt hat. Die zahlreichen Berichte über die Umsetzung des Gelernten nach Rückkehr ins Heimatland sprechen für die Relevanz und Umsetzbarkeit des Gelernten. Gleiches gilt für die Schlüsselkompetenzen im Unternehmensmanagement, die sich vollständig in den Seminarprogrammen der FBZ wiederfinden lassen.

7. Die **Nachhaltigkeit** der Programmwirkungen wird durch folgende Argumente belegt:

- Nachhaltigkeit der außenwirtschaftspolitischen Wirkungen
 - Die hohe „Programmtreue“ der teilnehmenden Länder und die Kontinuität der außenwirtschaftspolitischen Beziehungen.
 - Die enge Verzahnung zwischen deutscher Durchführungsinstitution und ihren Partnerinstitutionen auf politischer und operativer Ebene bei der Umsetzung des Programms. Der kontinuierliche Dialog und die gemeinsame Programmsteuerung stärken die Ownership und das Vertrauen zwischen allen Beteiligten. Die deutsche Durchführungsinstitution erfüllt eine wichtige Scharnierfunktion zwischen politischer Ebene, Umsetzungsebene und Wirtschaftspartnern.
 - Die Wertschätzung und Unterstützung, die viele Alumniverbände durch ihre jeweiligen Regierungen erfahren.
 - Die Eigenschaft des Programms, bei Bedarf auch unterhalb des außenpolitischen „Radarschirms“ auf rein technischer Ebene abgewickelt werden zu können.

- Nachhaltigkeit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wirkung
 - Die Verknüpfung des MP mit den Aktivitäten der Alumni-Netzwerke. Sie bildet ein signifikantes Unterscheidungsmerkmal des Programms gegenüber anderen internationalen Geschäftsanbahnungsprogrammen.
 - Die herausragende Bedeutung der rd. 80 nationalen Alumni-Netzwerke mit über 4000 Mitgliedern. Diese Netzwerke unterstützen die Nachhaltigkeit der Programmwirkungen durch Funktionen wie z.B. wechselseitige wirtschaftliche Unterstützung und Synergieeffekte, Netzwerkpartner für andere Wirtschaftsorganisationen im Land, Ansprechpartner und Lobbyist gegenüber staatlichen Instanzen, Wissensspeicher für die in Deutschland gesammelten kulturellen Erfahrungen und Geschäftskontakte, Ansprechpartner für kooperationswillige deutsche Firmen, generelle Ermutigung und Modellfunktion zur Selbstorganisation in der Zivilgesellschaft.

- Die durch die Teilnehmer des MP angestoßenen Strukturveränderungen in den betreffenden Betrieben. Diese schlagen sich zwar nicht sofort in messbaren Umsatzzahlen nieder, tragen aber in hohem Maß zur langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bei.
 - Nachhaltigkeit der Fortbildungswirkung
 - Die Umsetzung des Gelernten im persönlichen Managementverhalten und in den Betrieben wird in den Follow-up Evaluierungen der FBZ sehr deutlich und konkret beschrieben und durch zahlreiche Selbstauskünfte der Teilnehmer zusätzlich belegt.
8. Die **Wirtschaftlichkeit** des Programms wurde anhand folgender Kriterien untersucht:

- Budgetentwicklung und Leistungsvolumen
 - Während in den Jahren 2013 bis 2017 die Zahl der Partnerländer von 14 auf 19 stieg (also um rd. 35%) blieb das Budget des MP mit 11,3 Mio. EUR konstant. Die ordnungsgemäße Durchführung des Programms in den Jahren 2013-2016 war nur möglich durch Ausschöpfung aller Effizienzpotentiale, unter anderem durch eine Reduzierung der Teilnehmerkontingente einzelner Länder – insbesondere der „alten“ Partnerländer – zugunsten der Neuzugänge.
 - Hinzu kamen zahlreiche Einsparmaßnahmen und die Reduzierung der so genannten flankierenden Maßnahmen des Programms auf ein Minimum. Die Unterstützung der Alumnivereinigungen durch Konferenzen, Trainings und Beratung wurde ebenso zurückgefahren wie die Workshops mit Regionaladministrationen. Die Zahl der Gruppen aus der Russischen Föderation wurde von 15 auf jetzt 7 reduziert.

Die Schere zwischen Budgetentwicklung und Leistungsvolumen und die dadurch erzwungenen Einsparungen und Umverteilungen haben die Vollzugswirtschaftlichkeit des Programms zweifellos maximiert, jedoch zugleich das Programm in einen Arbeitsmodus gebracht, der nicht ohne Risiko für die Erreichung der Programmziele ist.

- Außenwirtschaftliche Hebelwirkung
 - Wie oben schon erwähnt, kann der Gesamthandelsumsatz zwischen deutschen und ausländischen Unternehmen für die MP Jahrgänge 2010-2012 konservativ auf mindestens 733 Mio. EUR geschätzt werden. Gegenüber einem Budget von insgesamt 27,1 Mio. EUR in diesen Jahren bedeutet dies, dass im Schnitt für jeden eingesetzten Euro an Programmmitteln das 27-fache an Handelsumsätzen wurde (zum Vergleich: Karduck Gutachten 15:1). Unter dem Kriterium der Maßnahmenwirtschaftlichkeit betrachtet liegen also die generierten volkswirtschaftlichen Effekte des Programms deutlich über den Kosten des Programms.
- Verwaltungskosten
 - Die steigenden Anforderungen auf der Leistungsseite (Zahl der Länder, Gruppen, Teilnehmer) wurden in den letzten Jahren finanziell durch interne Rationalisierungsmaßnahmen abgedeckt. Gegenüber dem Gesamtvertrag 2012-2015 sind die budgetierten Kosten pro Teilnehmer im Jahrgang 2016 leicht gesunken, obwohl die Zahl der betreuten Länder gegenüber 2012 um fast 30% gestiegen ist und die Zahl der betreuten Gruppen um 24%.
 - Gleichzeitig stieg der Personalaufwand zur Steuerung und Verwaltung des Programms – gerechnet in Vollzeitäquivalenten (VzÄ) - zwischen 2012-2015 und 2016 lediglich um 7%. Der Anteil des nationalen Personals blieb mit einigen kleineren Schwankungen konstant.
 - Das Verhältnis von Personalaufwand (VzÄ) und zu betreuenden Teilnehmern blieb zwischen 2012-2015 und 2016 unverändert stabil, obwohl durch die Hinzunahme neuer Partnerländer

(+30% seit 2012) und die Erhöhung der durchschnittlichen Teilnehmerzahl (+8%) die Aufwendungen für Steuerung und Verwaltung des Programms gestiegen sein dürften.

Diese Feststellungen sprechen für eine hohe Vollzugswirtschaftlichkeit des Programms.

- Nutzung von Optimierungspotentialen

Die Schere zwischen Leistungsumfang und Budget veranlasste das Programmmanagement in den letzten Jahren dazu, verstärkt die Möglichkeiten für Einsparungsmaßnahmen, Synergieeffekte und Produktivitätssteigerungen zu identifizieren und zu nutzen. Hierzu gehören unter anderem:

- Anhebung der Gesamtzahl der Fortbildungsmaßnahmen für die am Managerfortbildungsprogramm beteiligten Partnerländer von 40 (2015) auf 46 (2016) Gruppen. Dies bedeutet eine Steigerung der Leistung um 15% bei gleichbleibendem Mittelansatz.
- Reduktion der Kosten für Dienstreisen,
- Deckelung von Honoraren für Fortbildungszentren im Rahmen der erforderlichen Ausschreibung,
- Verstärkte Nutzung elektronischer Datenerfassung und onlinegestützter Verfahren bei gleichzeitiger Reduzierung von Präsenzmaßnahmen.

Die genannten Optimierungsmaßnahmen sind in der Summe dazu geeignet, die Vollzugswirtschaftlichkeit des Programms weiter signifikant zu steigern.

9. Die Gutachter sprechen folgende **Empfehlungen** aus:

- Das Managerfortbildungsprogramm hat besonders in den letzten Jahren eine rapide Zunahme an Partnerländern erfahren und eine Größe erreicht, die den Gedanken an ein aktives politisch-strategisches Portfoliomanagement durch das BMWi nahelegt. Es gibt z.B. kein Kriterium und kein Verfahren, um Partnerländer ggfs. wieder aus dem Portfolio zu entfernen - außer z.B. bei Abbruch der diplomatischen Beziehungen -, wodurch das Portfolio per se auf Wachstum programmiert ist.

Dem daraus resultierenden, heterogenen Länderportfolio steht ein Zielbündel des Programms gegenüber, das insbesondere außenwirtschaftspolitische Ziele (Stärkung bilateraler Beziehungen) und KMU Förderung (Außenhandelsumsätze, Technologietransfer, Joint Ventures) als Erfolgsparameter gleichrangig nebeneinanderstellt. Dadurch enthält das Portfolio des MP sowohl Länder, die vor allem ein Außenhandelspotential besitzen als auch solche Länder, die für deutsche Unternehmen kaum attraktiv sind, aber aus politisch-strategischen Erwägungen in das Programm aufgenommen wurden. Gleichwohl werden die Ergebnisse aus beiden Ländertypen zusammengefasst, wenn es darum geht, die wirtschaftlichen Wirkungen des MP zu bewerten. Das erscheint wenig konsistent.

Die Gutachter möchten eine Diskussion anregen, inwieweit innerhalb der realpolitischen Spielräume ein aktives Gestalten des Länderportfolios und der jeweiligen Teilnehmerkontingente im Sinne der Zielerreichung und Wirkungsoptimierung möglich und sinnvoll ist.

- Die durch Kostendruck ausgelöste Reduzierung der Unterstützung der Alumni-Netzwerke betrifft nicht nur ein Alleinstellungsmerkmal des MP, sondern gefährdet die Existenz nachhaltiger Unterstützungsstrukturen für interessierte deutsche Investoren, die in den betreffenden Ländern Zugang zu qualifizierten Kooperationspartnern mit „Deutschland-Kompetenz“ suchen. Die Politik der reduzierten Förderung von Alumni-Netzwerken sollte daher im Licht der angestrebten Wirkungen des MP noch einmal überdacht werden.
- Obgleich der Bekanntheitsgrad des MP in der deutschen Wirtschaft bereits recht hoch ist, sollte geprüft werden, inwieweit die Öffentlichkeitsarbeit des MP in der deutschen Wirtschaft noch

intensiviert werden könnte. Insbesondere die verstärkte Zusammenarbeit mit Verbänden und Industrie- und Handelskammern als Multiplikatoren könnte neue Kommunikationskanäle öffnen.

- Kontinuierliche Verbesserung von Monitoring, Evaluierung und Datenmanagement. Die Vorschläge aus dem Karduck-Gutachten von 2013 zum Datenbank-basierten Monitoring wurden weitgehend umgesetzt (wie z.B. Vereinheitlichung und verbesserte Quantifizierbarkeit der Evaluierungsberichte der FBZ, Einführung von Lernerfolgskontrollen in den Fortbildungszentren, einheitliche Bewertungsraster zur Bewertung der Tests, der Kooperationsprojekte und der persönlichen Performance, komplementäre Erhebungsmethoden durch Selbstauskünfte und Befragung, u.a.m.). Gleichwohl können hinsichtlich Effizienz der Erhebungsmethoden – z.B. Verbesserung der Rücklaufquote – sowie der systematischen Aufbereitung der erhobenen Daten im Sinne eines kontinuierlichen Lernprozesses im gesamten Programmteam weitere Potentiale genutzt werden.
- Vertieftes und systematisches Erheben der Gründe für den Nicht-Erfolg im Rahmen der Follow-up Befragungen durch die FBZ. Die Auswertung einer solchen Analyse, z.B. im Hinblick auf ein verbessertes Auswahlverfahren für die Teilnehmer und ggfs. auch auf die strategische Gewichtung der Teilnehmerkontingente aus den einzelnen Ländern, könnte wertvolle Anregungen zur weiteren Programmoptimierung geben.
- Die Gutachter regen an, das Programm von „Managerfortbildungsprogramm“ in „Managementfortbildungsprogramm“ oder einen anderen sprachlich gender-neutralen Titel umzubenennen.