

d·i·e



Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik

German Development
Institute

Discussion Paper

7/2007

Wie wirksam sind neue Modalitäten der Entwicklungs- zusammenarbeit?

Erste Erfahrungen mit Programme-Based Approaches
(PBAs)

Stephan Klingebiel / Stefan Leiderer / Petra Schmidt

Wie wirksam sind neue Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit?

Erste Erfahrungen mit *Programme-Based Approaches*
(PBAs)

Stephan Klingebiel / Stefan Leiderer / Petra Schmidt

Bonn 2007

Klingebiel, Stephan: Wie wirksam sind neue Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit? Erste Erfahrungen mit Programme-Based Approaches (PBAs) / Stephan Klingebiel; Stefan Leiderer; Petra Schmidt. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2007. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 7/2007) ISBN 978-3-88985-341-7

Dr. Stephan Klingebiel leitet am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik die Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“. In den letzten Jahren hat er verschiedene Untersuchungen zum Thema Programme-Based Approaches (PBAs) durchgeführt und hierzu eine Reihe von Beiträgen veröffentlicht.

Stefan Leiderer ist seit 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik. Er beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit öffentlichen Finanzen in Entwicklungsländern und Fragen der Wirksamkeit neuer Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit.

Petra Schmidt war bis August 2006 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik. Schwerpunkte ihrer Arbeit am DIE waren Finanzsystementwicklung und Entwicklungsfinanzierung. Dieser Beitrag entstand während ihrer Tätigkeit am DIE.

Abstract

Programme-Based Approaches wurden innerhalb weniger Jahre zur meist diskutierten neuen Modalität in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Sie sind vor dem Hintergrund der Debatten über eine wirksamere EZ zu einem zentralen Hebel bei der Umsetzung neuer Prinzipien und Verfahren geworden. Damit sind PBAs ein zentraler Gegenstand auch in der deutschen entwicklungspolitischen Debatte.

Die mit PBAs verbundenen Erwartungen sind sehr hoch. PBAs sollen einen Beitrag zu einer erhöhten Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit leisten, indem sie (i) die Rolle der Partner stärken, (ii) die Qualität der Regierungsführung positiv beeinflussen, (iii) die öffentliche Verwaltung und die Haushaltssysteme effizienter gestalten und qualitativ verbessern und (iv) damit insgesamt die Fähigkeit der Partner erhöhen, Armut verringern zu können. Im Ergebnis entfalten PBAs, so die Befürworter, eine stärkere armutsreduzierende Wirkung als traditionelle EZ-Ansätze.

Umfassende Evidenz für den Nutzen und mögliche Defizite ist erst mittel- und langfristig zu erwarten. Erste Anhaltspunkte über die Wirkungen von PBAs geben gemeinschaftliche Evaluierungen. Angesichts der Erfahrungen mit den Problemen traditioneller EZ-Ansätze, die vielfach auf fragmentierten Geberansätzen, isolierten Maßnahmen und aufwendigen eigenen Durchführungsstrukturen beruhten, sollten Reformen in der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der *Paris Declaration* konsequent vorangebracht werden. Der intensive Einsatz von PBAs ist bei der Umsetzung der Reformagenda sicherlich unverzichtbar. Der stärkere Einsatz von PBAs in der deutschen EZ steht – nach einer zögerlichen Anlaufphase – mit den erklärten politischen Zielvorgaben in Einklang.

Im vorliegenden Beitrag geht es um drei Anliegen. Erstens sollen PBA-Konzepte und die damit verbundenen Debatten dargestellt und bewertet werden. Zweitens soll die Frage beantwortet werden, welche Hinweise angesichts des jungen Konzeptes vorliegen, ob PBAs tatsächlich zu einer Effizienz- und Effektivitätssteigerung beitragen bzw. zukünftig beitragen könnten. Drittens geht es um eine Bestandsaufnahme und Bewertung der deutschen Entwicklungspolitik bei der Mitwirkung an PBAs.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen

1	Einleitung	1
2	Vom Projekt zur Programmfinanzierung: Diskussionshintergrund und PBA-Merkmale	2
3	Steigt die Effizienz und Wirksamkeit der EZ durch PBAs?	6
3.1	Grundhypothesen und OECD/DAC-Evaluierung	6
3.2	Zentrale Charakteristika von Budgethilfeprogrammen: Inputs und unmittelbare Effekte	8
3.3	Sind die unmittelbaren Effekte eingetreten?	9
3.4	Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen	12
4	Die Umsetzung der <i>Paris Declaration</i> durch die deutsche EZ: Mitwirkung an Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen	14
4.1	Ziele der deutschen Mitwirkung an PGF	16
4.2	Erfahrungen der deutschen EZ mit PGF	17
4.3	Implikationen der Beteiligung an PGF und Schlussfolgerungen für die deutsche EZ	18
5	Fazit	19
	Literaturverzeichnis	21

Abbildungen

Abbildung 1:	Das OECD/DAC-Raster zur Evaluierung von Budgethilfe	7
Kasten 1:	Die DAC-Definition von <i>Programme-Based Approaches</i>	4

Abkürzungsverzeichnis

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CIDA	Canadian International Development Agency
DAC	Development Assistance Committee (der OECD)
DANIDA	Danish International Development Agency
DFID	Department for International Development
EC	European Commission
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FINMAP	Financial Management and Accountability Programme
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GBS	General Budget Support
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IFI	Internationale Finanzinstitution
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDGs	Millennium Development Goals
MOU	Memorandum of Understanding
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
PAF	Performance Assessment Framework
PBA	Programme-Based Approach
PFM	Public Financial Management
PFMRP	Public Financial Management Reform Project
PGF	Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SIPs	Sector Investment Programme
SPA	Strategic Partnership for Africa
SWAp	Sector-wide Approach
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNDP	United Nations Development Programme

1 Einleitung

In der Entwicklungsforschung und -praxis hat sich innerhalb weniger Jahre ein weitreichender Wandel vollzogen: Argumentativ wird mehrheitlich und zunehmend ein Vorgehen in der Entwicklungspolitik unterstützt, das abrückt von der unmittelbaren Verknüpfung von einzelnen Geberbeiträgen mit spezifischen Ausgabenprogrammen. Das „typische“ geberfinanzierte Projekt oder Programm mit einer eigenen Implementierungs- und Finanzierungsstruktur außerhalb oder parallel zu den üblichen Verfahren auf der Partnerseite, das bis Ende der 90er Jahre ein allgemein verfolgtes Modell in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) war, wird damit konzeptionell durch ein alternatives Vorgehen abgelöst oder zumindest für einzelne Ländergruppen ergänzt. In den Vordergrund treten nunmehr eigene Strategien der Partnerländer zur Armutsreduzierung und zur Erreichung der *Millennium Development Goals* (MDGs). Das Selbstverständnis der Geber zielt darauf ab, die Hauptverantwortung für diese Strategien bei der jeweiligen Regierung zu belassen. Geber sind durch entsprechende Diskussionsforen an der Formulierung der Politiken und Konzepte sowie der Überprüfung (Monitoring und Evaluierung) wesentlich beteiligt, spielen aber bei der eigentlichen Umsetzung nur eine eingeschränkte oder auch keine direkte Rolle mehr. Vielmehr sind die Geberbeiträge darauf ausgerichtet, vereinbarte politische Programme der Partner durch Finanzierungsbeiträge zu ermöglichen.

Die Stichworte, unten denen international diese noch junge Debatte geführt wird, sind vielfältig. Im vorliegenden Beitrag wird der international gebräuchlichste Terminus *Programme-Based Approaches* (PBAs) benutzt. In der deutschen Diskussion hat sich der Begriff Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) etabliert; PBAs und PGF werden im vorliegenden Artikel synonym verwendet.¹

Bei der Debatte um PBAs geht es zwar einerseits um die konkrete Weiterentwicklung von EZ-Instrumenten und „Hilfsmodalitäten“ (*aid modalities / aid delivery methods*), andererseits aber ebenso um den größeren Kontext einer neuen „EZ-Architektur“ (*new aid architecture*). PBAs stellen also ein neues instrumentelles Vorgehen dar, sie sind aber ebenso Ausdruck einer neuen entwicklungspolitischen „Philosophie“ und daher ein Kernelement von übergreifenden Reformdebatten. Dies gilt nicht zuletzt für die Diskussion über eine effektivere EZ.

Im vorliegenden Beitrag geht es um drei Anliegen. Erstens sollen PBA-Konzepte und die damit verbundenen Debatten dargestellt und bewertet werden. Zweitens soll die Frage beantwortet werden, welche Hinweise angesichts des jungen Konzeptes vorliegen, ob PBAs tatsächlich zu einer Effizienz- und Effektivitätssteigerung beitragen bzw. zukünftig beitragen könnten. Drittens geht es um eine Bestandsaufnahme und Bewertung der deutschen Entwicklungspolitik bei der Mitwirkung an PBAs.

1 Gerade in der deutschen EZ existieren auch hiervon abweichende Ansichten, die sich allerdings angesichts der in der *Paris Declaration* vereinbarten Definition nur schwer halten lassen. Demnach zeichnen sich PBAs aus durch (a) *leadership by the host country or organisation*; (b) *a single comprehensive programme and budget framework*; (c) *a formalised process for donor co-ordination and harmonisation of donor procedures for reporting, budgeting, financial management and procurement*; (d) *efforts to increase the use of local systems for programme design and implementation, financial management, monitoring and evaluation*.

2 Vom Projekt zur Programmfinanzierung: Diskussionshintergrund und PBA-Merkmale

Hintergrund

Die Frage der Wirksamkeit von EZ begleitet die entwicklungspolitische Debatte seit ihren Anfängen. Die Diskussion von Defiziten im Hinblick auf entwicklungspolitische Ziele, Instrumente, Verfahren etc. sowie von Vorschlägen zur Überwindung dieser Probleme ist deshalb keineswegs neu. Viele Debatten der Vergangenheit konzentrierten sich dabei auf die Suche nach den „richtigen“ Sektoren, in denen Geber tätig sein sollten (z. B.: Welche Sektoren sind für Armutsreduzierung prioritär?). Weitere Anstrengungen betrafen harmonisierte Geberansätze und konkrete EZ-Konditionen (Zuschusselement, Lieferbindungsanteile etc.). Mit zwei wichtigen Ausnahmen – und zwar Strukturanpassungskrediten und Entschuldungen – stellten diese Ansätze allerdings mehrheitlich durch EZ finanzierte und zum Teil durch Geber durchgeführte Maßnahmen außerhalb der sonstigen Strukturen der Partnerseite dar. Die damit verbundenen möglichen Risiken und Probleme lassen sich vor dem Hintergrund der internationalen Fachdiskussion folgendermaßen skizzieren:²

- Aufgrund des Ansatzes sind inhaltliche Prioritäten oftmals geberinduziert. Übliche Entscheidungsverfahren eines Landes (etwa parlamentarische Rolle bei den öffentlichen Budgets) werden nicht einbezogen.
- Die Verknüpfung zu den Politiken und Strategien der Partnerseite ist nicht gewährleistet.
- Die Vielzahl der Geber und EZ-Maßnahmen führt zu nicht abgestimmten, teilweise widersprüchlichen Konzepten (etwa Sektorstrategien) und entwicklungspolitischen Interventionen.
- Die Kapazitäten und Strukturen der Partnerseite werden durch Geberimplementierung unterminiert.
- Die Transaktionskosten für die Partner- und Geberseite sind durch hohe Aufwendungen für Administration der EZ, für indirekte Kosten (etwa Inkonsistenzen zwischen EZ- und anderen öffentlichen Ausgaben des Landes) sowie durch Opportunitätskosten (alternative Verwendung von Kapazitäten einer Verwaltung etc.) hoch.
- Es entstehen „EZ-Inseln“, die keinen oder nur einen geringen Modellcharakter besitzen.
- Der Anteil liefergebundener EZ – und die damit verbundenen Effizienz- und Effektivitätsverluste – ist z. T. beträchtlich.³
- Fungibilität ist auch bei projektbezogener EZ eine Herausforderung; d. h. projektbezogene EZ-Beiträge stellen keineswegs sicher, dass für die geförderten Bereiche (etwa

2 Über die Risiken und Probleme von projektbezogener Hilfe gibt es in der internationalen Fachdiskussion einen breiten Konsens. Diese Risiken und Probleme müssen natürlich nicht für jede einzelne Maßnahme zutreffend sein; vielmehr geht es um prinzipielle Risiken aufgrund eines projektbezogenen Ansatzes. Siehe hierzu beispielsweise im Überblick: Mosley / Eeckhout 2000; Devarajan / Haque 2002; Szirmai 2005, 601 ff.; UNDP 2005, 126 ff.; Chambers 2005, 36 ff.; Klingebiel 2003, 2 f.

Auf die Frage, inwieweit solche Risiken bei PBAs vermieden werden können, geht Kapitel 3 des vorliegenden Beitrags ein.

3 So wird beispielsweise geschätzt, dass die Kosten für liefergebundene Waren und Dienstleistungen durchschnittlich zwischen 15 und 30 % höher sind als ohne Lieferbindung (OECD 2001, 2). Siehe hierzu auch UNDP 2005, 132 ff. Der UNDP-Bericht geht von Gesamtverlusten aufgrund von gebundener Hilfe in einer Größenordnung von jährlich 5–7 Mrd. US\$ aus.

Gesundheit oder Erziehung) tatsächlich mehr Ressourcen in einem Land zur Verfügung stehen.⁴

Die genannten Herausforderungen und Defizite beziehen sich primär auf die Geberseite und ihre EZ-Strukturen. Die Wirksamkeit von EZ wird daneben natürlich von weiteren Faktoren wesentlich beeinflusst, nicht zuletzt den Rahmenbedingungen auf der Partnerseite wie beispielsweise die Qualität des Regierungshandelns und die administrativen Kapazitäten.

Die Entstehung des PBA-Konzeptes hängt zwar einerseits mit dem Übergang von Projekten zu Finanzierungsbeiträgen zusammen, hat aber andererseits auch mit grundlegenden Reformen älterer Finanzierungsinstrumente zu tun. Insbesondere seit den 80er Jahren wurden Zahlungsbilanzhilfen bzw. Strukturanpassungskredite im Zusammenhang mit Anpassungsprogrammen durch die Weltbank, den Internationalen Währungsfonds sowie andere Geber zur Verfügung gestellt. Im Hinblick auf PBA-Ansätze (in diesem Fall insbesondere Budgethilfen) besteht der wesentliche Unterschied in der Konditionalität. Standen bei früheren Zahlungsbilanz- und Strukturanpassungskrediten makroökonomische Auflagen im Vordergrund, sind es nun vor allem armutsbezogene Anreize (v. a. bei den öffentlichen Haushaltsprioritäten der Partnerseite).

Vor dem Hintergrund insgesamt als nicht ausreichend erachteter Wirkungen von EZ (vgl. World Bank 1998; UNDP 2005, 126 ff.) und umfassender Bestandsaufnahmen wie etwa der Weltbankstudie *Assessing Aid* wurden seit den 90er Jahren zunehmend die Voraussetzungen für Wirksamkeit in den Vordergrund gerückt, die in der sogenannten *Paris Declaration* (März 2005) von Geber- und Partnerländervetretern in systematischer Weise in folgenden Punkten thematisiert wurden: (i) *ownership* bei den Partnerländern durch effektive *leadership* und Koordinierung; (ii) *alignment* durch die Geber an die Strategien, Institutionen und Verfahren der Partner, (iii) Harmonisierung der Geberaktivitäten, (iv) Ergebnisorientierung sowie (v) gemeinsame Verantwortlichkeit der Geber und Partnerseite für Entwicklungsergebnisse.

Viele Inhalte der *Paris Declaration* finden sich in ähnlicher Weise in den Prinzipien der *Programme-Based Approaches* wieder. Dies ist insofern wenig überraschend, da die Agenden von PBAs (als *aid modality*) und der *Paris Declaration* (als Grundsatzdokument) ein hohes Maß an Übereinstimmung haben. Als These lässt sich formulieren, dass eine inhaltliche Umsetzung der *Paris Declaration* ohne ausreichende Nutzung von PBAs für die in Frage kommenden Länder⁵ kaum möglich erscheint.

PBA-Merkmale

Die wichtigste Basis von PBAs bilden die in den 90er Jahren entstandenen sektorbezogenen Investitionsprogramme (*Sector Investment Programmes* – SIPs; später überwiegend als *Sector-Wide Approaches* – SWAs bezeichnet und weiterentwickelt) sowie seit Ende der 90er Jahre die Armutsbekämpfungsstrategien (*Poverty Reduction Strategies* – PRS) unter maßgeblicher Weltbank-Beteiligung und entsprechende Finanzierungsmechanismen.

4 Zum Thema Fungibilität bei projektbezogener EZ und im Rahmen von PBA siehe z. B. van de Walle / Cratty 2005; Klingebiel 2003, 11.

5 Auf die Frage, für welche Ländergruppen die PBAs-Debatte geführt wird, wird weiter auf Seite 5 eingegangen.

Eine für alle Geber standardisierte Definition, was unter PBAs zu verstehen ist, gab es lange Zeit nicht. Seit 2002 bildete sich jedoch ein zunehmender Konsens heraus, nachdem PBAs ein breites Konzept darstellen, das sich auf koordinierte Geberunterstützung zur Umsetzung (i) eines umfassenden Programms (etwa PRS) oder sektoraler bzw. thematischer Strategien (etwa im Bereich Erziehung, Gesundheit oder Landwirtschaft) für das die Partnerseite wesentlich die Verantwortung trägt (*country-led*), und (iii) sich dabei bezieht, (ii) unter einem gemeinsamen Budgetrahmen vollzieht sowie (iv) die Partnerstrukturen und -verfahren bei der Implementierung, dem Management und dem Monitoring wesentlich nutzt (vgl. bspw. World Bank 2005, 4 und CIDA 2003).⁶

Im Rahmen der Konkretisierung der Indikatoren für das Monitoring der Umsetzung der *Paris Declaration* haben sich die Mitglieder des OECD-DAC im Mai 2006 jedoch auf eine konkretere Definition von PBAs verständigt (Kasten 1).

Kasten 1: Die DAC-Definition von *Programme-Based Approaches*

Programme-Based Approaches (PBAs) are a way of engaging in development cooperation based on the principles of co-ordinated support for a locally owned programme of development, such as a national development strategy, a sector programme, a thematic programme or a programme of a specific organisation. Programme based approaches share all four of the following features: (a) leadership by the host country or organisation; (b) a single comprehensive programme and budget framework; (c) a formalised process for donor co-ordination and harmonisation of donor procedures for reporting, budgeting, financial management and procurement; (d) efforts to increase the use of local systems for programme design and implementation, financial management, monitoring and evaluation.

Quelle: OECD/DAC (2006b, 19)

Im Sinne dieser Definition reicht die bloße Bündelung und inhaltliche Verknüpfung von verschiedenen Maßnahmen eines einzelnen Gebers zu einem „Programm“ bzw. projektbezogene Beiträge zum Programm der Partnerseite nicht aus, um den inhaltlichen Kriterien eines PBAs zu genügen. PBAs beinhalten daher insbesondere zwei EZ-Ansätze: Budgethilfen und SWAps (vgl. bspw. OECD / DAC 2005d; CIDA 2005; World Bank 2005).

- Budgethilfen umfassen die finanzielle Förderung durch direkte Beiträge an das allgemeine öffentliche Budget der Partnerregierung, um eine übergreifende Politik des Landes (vor allem PRS und ähnliche Strategien) vor dem Hintergrund einer mittel- bzw. längerfristigen Finanzplanung zu unterstützen. Budgethilfen sind verbunden mit Übereinkünften zu den zu erreichenden Performance-Indikatoren. Armutskredite der Weltbank (*Poverty Reduction Strategy Credits – PRSCs*) werden zur Kategorie der Budgethilfen gerechnet.⁷
- Bei Budgethilfen existieren verschiedene Unterkategorien, die insbesondere zwischen allgemeiner Budgethilfe (*general budget support – GBS*) und Budgethilfen mit konkreten sektoralen Festlegungen (*sector budget support, multi-sector budget support* u. ä.) unterscheiden.

⁶ Diese begriffliche Unklarheit führte u. a. dazu, dass aussagekräftige und vergleichbare Aussagen über den PBA-Umfang der Geber nur eingeschränkt verfügbar sind.

⁷ Frühere Programme und Kredite zur makroökonomischen Anpassung (Strukturanpassungsprogramme sowie Zahlungsbilanzhilfen) sind technisch der Budgethilfe ähnlich, unterschieden sich aber wesentlich hinsichtlich der Konditionalität und des inhaltlichen Geberinteresses.

- SWaps sind Ansätze, die auf der Basis der PBA-Prinzipien operieren und sich auf einen bestimmten Sektor oder ein thematisches Gebiet beziehen (etwa Bildung oder Justiz und Regierungsführung). Ein einheitlicher Budgetrahmen kann durch die gemeinsame Verwendung von Ressourcen der Geber- und Partnerseite, sektorale Budgethilfen oder so genannte Korbfinanzierungen (*pooled oder basket financing*) der Geber (und ggf. unter Partnerbeteiligung) zustande kommen.

Bei der Debatte über den Sinn und Nutzen von PBAs spielt die Frage der Mindestvoraussetzungen und Rahmenbedingungen eines Landes eine entscheidende Rolle. Angesichts sehr unterschiedlicher Situationen auf der Partnerseite können PBAs oder nicht jede Form von PBAs für alle Ländergruppen ein sinnvolles Vorgehen sein. Entsprechende Fragen stellen sich beispielsweise im Hinblick auf solche Partnerländer, in denen finanzielle Ressourcen nicht der entscheidende Engpass und Budgethilfen daher ein nicht sinnvoller Problemlösungsansatz wären. Eine andere, schwierige Ausgangssituation besteht beispielsweise dann, wenn die Qualität des Regierungshandelns auf der Partnerseite (erhebliche Korruptionsrisiken etc.) keine ausreichende Reformbereitschaft bei der Bewältigung entsprechender Probleme erkennen lassen.

Stark vereinfachend lassen sich drei Ländergruppen im Hinblick auf PBAs unterscheiden (vgl. z. B. Rogerson 2005):

- *Länder mit einem mittleren Einkommen*: Bei einer Reihe dieser Länder ist der formulierte Bedarf nach PBAs vergleichsweise gering (etwa Indien). Merkmale dieser Länder sind eine relativ geringe EZ-Abhängigkeit sowie vergleichsweise gute Kapazitäten bei der Planung, der Implementierung und dem Monitoring von (Entwicklungs-)Programmen. Daher werden zumindest teilweise durch die Partnerländer definierte projektbezogene Beiträge bevorzugt.
- *Fragile Länder und Länder mit gravierenden Governance-Problemen*: Dabei handelt es sich um eine heterogene Gruppe mit sehr unterschiedlich gelagerten Herausforderungen, die von unzureichenden Möglichkeiten ein legitimes Gewaltmonopol herstellen zu können bis zur fehlenden Legitimität einer Regierung reichen können. In solchen Fällen fehlt es vielfach an grundsätzlichen Voraussetzungen für eine glaubwürdige Politik der Partnerseite oder an ausreichenden Strukturen, um mit zusätzlichen Ressourcen sinnvoll umgehen zu können. Aber auch unter schwierigen Voraussetzungen können teilweise PBA-Grundsätze und -Verfahren (etwa ein *pooling* von Gebermitteln) geeignet sein.
- *Niedrigeinkommensländer mit einer guten Performance*: Im Kern der Diskussion über PBAs und v. a. den Einsatz von Budgethilfen stehen schließlich Niedrigeinkommensländer mit einer guten *governance performance*.⁸ D. h. die Selektivität bei der Auswahl der Länder (Mindestanforderungen an die Politik der Regierung, Reformbereitschaft etc.), die sich insbesondere für Budgethilfe qualifizieren, ist ein wichtiges Handlungsprinzip.⁹

Die mit PBAs verbundenen Erwartungen sind insgesamt hoch. PBAs sollen einen Beitrag zu einer erhöhten Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit leisten, indem sie (i) die Rolle

8 Da die Zahl von Niedrigeinkommensländern mit eindeutig guter *performance* und Regierungsführung begrenzt ist, ist hier die Debatte über „*good enough governance*“ von wachsendem Interesse (vgl. z. B. Grindle 2004).

9 Siehe zu dieser Diskussion beispielsweise die Auswertung der Erfahrungen mit den PRSCs der Weltbank (World Bank 2005, 40 ff.).

der Partner stärken, (ii) die Qualität der Regierungsführung positiv beeinflussen, (iii) die öffentliche Verwaltung (u. a. durch langfristig sinkende Transaktionskosten bei der Verwendung von EZ-Mitteln) und die Haushaltssysteme effizienter gestalten und qualitativ verbessern und (iv) damit insgesamt die Fähigkeit der Partner erhöhen, Armut verringern zu können. Im Ergebnis entfalten PBAs, so die Befürworter, eine größere Hebelkraft und deshalb eine stärkere armutsreduzierende Wirkung als traditionelle EZ-Ansätze.

3 Steigt die Effizienz und Wirksamkeit der EZ durch PBAs?

3.1 Grundhypothesen und OECD/DAC-Evaluierung

PBA-Konzepte sind noch jung. Eine schrittweise Abkehr von Projekten und der Übergang zu PBAs ist bei vielen Gebern seit ca. 2000 erkennbar. Ob die erwarteten langfristigen positiven Effekte eintreten, kann jedoch erst nach mehreren Jahren der Programmdurchführung bewertet werden. Zudem handelt es sich um Instrumente, die von mehreren Gebern gemeinschaftlich durchgeführt und in ein Partnerprogramm eingebettet werden, so dass sich die Wirkungen nicht mehr isoliert einzelnen Gebern zuordnen lassen.

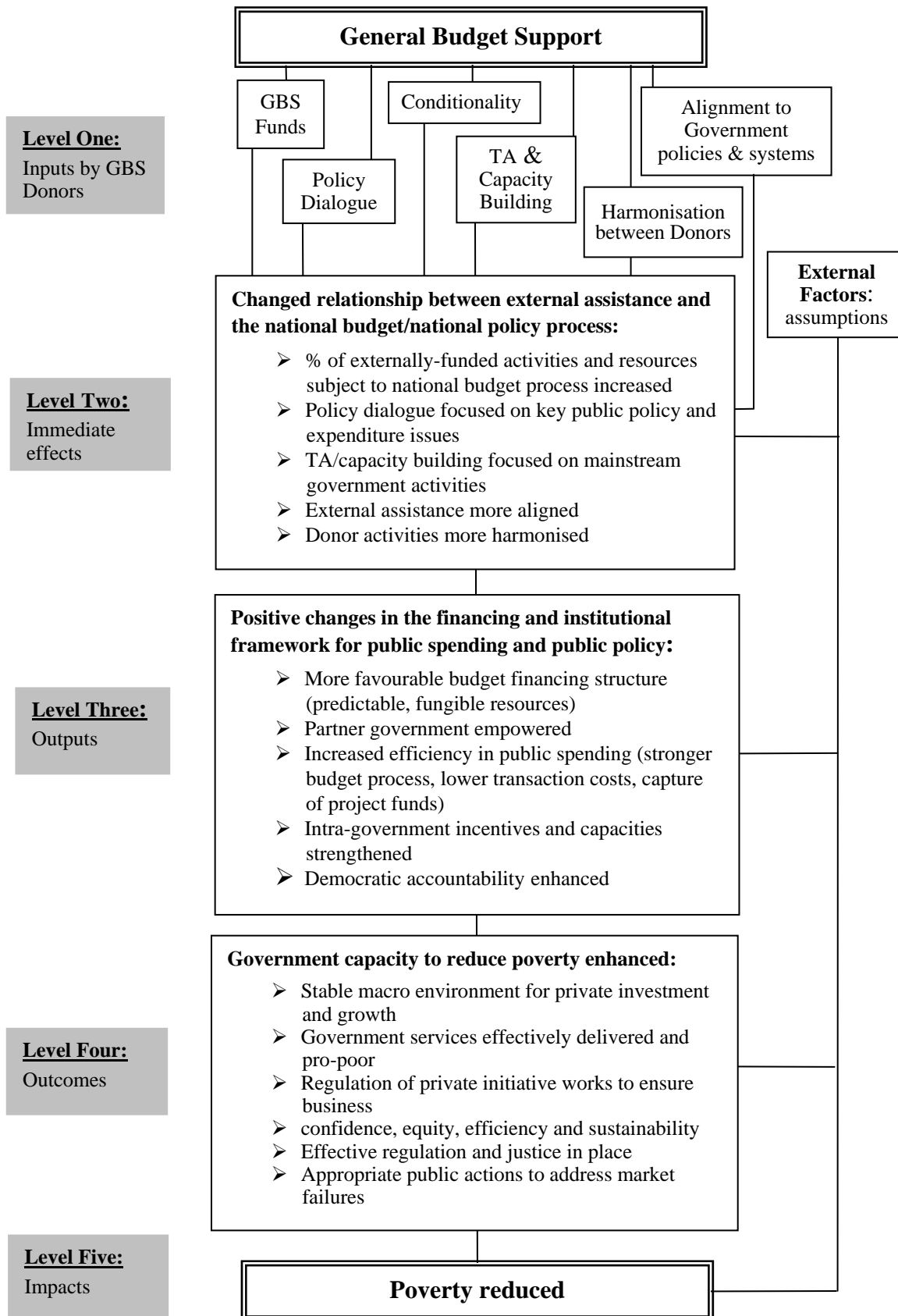
Budgethilfen werden in der Regel als konsequenteste Umsetzung des PBA-Konzepts betrachtet. Um die Effizienz, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Budgethilfen zu bewerten, wurde daher im Rahmen des Entwicklungshilfeausschusses (*Development Assistance Committee* – DAC) der OECD eine umfassende gemeinschaftliche Evaluierung des Instruments durchgeführt.¹⁰ Der Abschlußbericht ist im Frühjahr 2006 vorgelegt worden. Die Evaluierung folgt einem komplexen Evaluierungsraster, das auf den unten dargestellten Hypothesen basiert und das versucht, kausale Zusammenhänge zwischen den Inputs der Budgethilfe und den erwarteten Wirkungen herzustellen (Abbildung 1).¹¹ Ob die im Evaluierungsraster unterstellten Kausalbeziehungen tragfähig sind, wird in der Evaluierung anhand von sieben Länderstudien überprüft.¹² Im Folgenden sollen die in dem Evaluierungsraster beschriebenen zentralen

10 An der Evaluierung sind 21 Geber beteiligt: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Europäische Kommission, Frankreich, Großbritannien, Inter Amerikanische Entwicklungsbank (IDAB), Irland, Internationaler Währungsfond (IWF), Japan, Kanada (CIDA), Neuseeland, Niederlande, Norwegen, OECD/DAC, Schweden (SIDA), Schweiz, Spanien, USA, Weltbank. Informationen über die Evaluierung finden sich unter: http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_21571361_34047972_33637693_1_1_1_1,00.html.

11 Zum Evaluierungsraster vgl. auch Hammond (2006).

12 Burkina Faso, Malawi, Mosambik, Nicaragua, Ruanda, Uganda, Vietnam.

Abbildung 1: Das OECD/DAC-Raster zur Evaluierung von Budgethilfe



Quelle: Lawson / Booth 2004, 12

Charakteristika von Budgethilfen und die nachgelagerten Wirkungsketten dargestellt und erste empirische Erfahrungen analysiert werden. Für andere PBAs wie SWAs und Korbfinanzierungen werden die Wirkungszusammenhänge in eingeschränkter Form angenommen.

3.2 Zentrale Charakteristika von Budgethilfeprogrammen: Inputs und unmittelbare Effekte

Budgethilfen der heutigen Form sind von den Prinzipien der *Paris Declaration* geprägt und verkörpern den neuen Partnerschaftsgedanken. Aus Sicht von OECD/DAC sind sechs Elemente für Budgethilfen konstitutiv. Sie werden als Inputfaktoren bei der Budgethilfevergabe verstanden: (i) Budgethilfen sind direkte und zweckungebundene Haushaltszuschüsse, (ii) sie beinhalten Politikdialog, (iii) Konditionalitäten und (iv) Technische Zusammenarbeit, die sich jeweils aus den Haushaltsprioritäten des Empfängerlandes ableiten und sie verlangen (vi) Geberkoordinierung und (v) *alignment*. Werden diese Merkmale umgesetzt, hat das die folgenden unmittelbaren Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen externer Hilfe und den nationalen Politiken bzw. dem nationalen Haushalt:

- (i) *Mit den Budgethilfen steigt der Anteil von externen Mitteln, die Gegenstand von nationalen Haushaltsprozessen sind*, da sie „direkt“ und „nicht zweckgebunden“ vergeben werden. Man spricht von „direkten“ Hilfen, weil sie unmittelbar in die Haushalte der Empfängerländer einfließen. Sie sind nicht zweckgebunden, da sie sich mit den anderen Haushaltseinnahmen vermischen und von den Gebern nicht für spezifische Ausgaben zugewiesen werden können.
- (ii) *Der Politikdialog wird unmittelbar auf die zentralen Politiken des Partnerlandes und die Gestaltung der öffentlichen Ausgaben gelenkt*. Denn der im Rahmen der Programme eingeleitete Politikdialog steht in direktem Zusammenhang zu den Haushaltsprioritäten des Empfängerlandes, Gleiches gilt für die Konditionalitäten. Deshalb beziehen sich Budgethilfen explizit auf nationale Politikprozesse und insbesondere den PRS-Prozess.
- (iii) *Die im Rahmen der Programme vereinbarten Politikreformen werden durch Technische Zusammenarbeit (TZ) / capacity building begleitet*. Die Stärkung einer leistungsfähigen und verantwortlichen Exekutive ist ein prioritäres Anliegen von Budgethilfen.
- (iv) *Die Geberbeiträge sind auf die nationalen Programme und Prioritäten besser abgestimmt*. Insbesondere der Politikdialog und die Konditionalitäten leiten sich aus nationalen Zielen und Politiken ab. Voraussetzung für ein besseres *alignment* ist, dass die nationalen Strategien und Programme hinreichend operational sind, um eine Basis für den Politikdialog zu bilden.
- (v) *Die Geberkoordinierung verbessert sich*. Verfahrensabläufe, Delegationsreisen und Verhandlungen sind zu einer nationalen Veranstaltung zusammengefasst, Anforderungen an die Rechenschaftslegung durch die Partner und Konditionalitäten sind aufeinander abgestimmt und konsistent.

3.3 Sind die unmittelbaren Effekte eingetreten?

Steigt der Anteil von externen Mitteln, die Gegenstand von Budgetprozessen sind?

Das absolute Volumen von Budgethilfen ist nach einer langen Phase des Rückgangs von nichtprojektbezogenen Maßnahmen (Strukturanpassungs- und Zahlungsbilanzhilfen u. ä.) in den letzten Jahren angestiegen (Nilsson 2004, 11). Ob Budgethilfen im Verhältnis zu anderen EZ-Mitteln gestiegen sind und den Partnerländern damit relativ mehr zweckungebundene Mittel zur Verfügung stehen, ist schwer zu beurteilen. Die Statistiken über EZ-Zuflüsse sind in der Regel lückenhaft und wenig hilfreich, was an den unterschiedlichen Definitionen von Auszahlungen und Abgrenzungsproblemen zwischen Projekt- und Programmmitteln liegt (OECD/DAC 2000). Nach Angaben der *Strategic Partnership for Africa (SPA)*¹³ stellten die beteiligten Geber 2003 an elf Partnerländer zwischen 0 % (Belgien) und 48,1 % (Weltbank) ihrer Hilfe in Form von Budgethilfen bereit. Budgethilfen machten in diesen Ländern zwischen 0,2 % und 6,6 % des Bruttonationaleinkommens aus. Aussagen zum Verhältnis der Budgethilfe zu den gesamten EZ-Zuflüssen je Partnerland trifft die SPA nicht.

Einzelne Länderbeispiele lassen allerdings darauf schließen, dass Budgethilfen bereits heute einen beträchtlichen Anteil an der EZ ausmachen und andere Finanzierungsformen ersetzt haben. In Malawi lösten die Budgethilfen frühere Zahlungsbilanzhilfen ab. Auch in Mosambik haben die meisten Geber Projekthilfen parallel zur Ausweitung ihrer Budgethilfe zurückgefahren, so dass die relative Bedeutung von Budgethilfen gewachsen ist.¹⁴ In Tansania haben Budgethilfen seit 2000 absolut und relativ an Bedeutung gewonnen. 2004 betrug sie 53 % aller EZ-Zuflüsse (Lawson 2005, 50). Darüber hinaus ist der Anteil an Projekten und Korbfinanzierungen, die im Budget ausgewiesen werden, gestiegen (*on-budget*). Diese positive Entwicklung ist für die meisten Länder Subsahara-Afrikas zu verzeichnen. Nach SPA-Angaben lag der *on budget*-Anteil 2004 bei der Projekthilfe bei 62 % und bei Korbfinanzierungen bei 71 % (SPA 2005, 15).

Konzentriert sich der Politikdialog auf die zentralen armutsrelevanten Fragen?

Der Politikdialog zwischen den Partnerländern und den Gebern hat sich in zweierlei Hinsicht positiv entwickelt: zum einen ist er umfassender geworden, zum anderen sind mehr Akteure beteiligt. Im Licht des Washington Konsensus konzentrierte sich der Dialog in den 90er Jahren auf makroökonomische Fragestellungen im Rahmen der Strukturanpassung. Zentrale Inhalte waren eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik, die Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien sowie der Rückzug des Staates. Von Seiten der Geber wurde der Dialog vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank geführt, auf Partnerseite waren häufig ausschließlich die Regierung und v. a. das Finanzministerium beteiligt.

Im Rahmen von Budgethilfen orientiert sich der Dialog an den PRS der Partnerländer. In einigen Beispielländern der OECD/DAC-Evaluierung sind die Gespräche und Abstimmungen

13 Die Erhebungen des *Strategic Partnership for Africa (SPA)*-Sekretariats (siehe z. B. SPA 2004a und b, 2005) gehören zu den wichtigsten Quellen zu PBAs in Subsahara-Afrika. Aufgrund verschiedener Schwächen bei der Vollständigkeit und der inhaltlichen Abgrenzungen (etwa bei der Frage, was unter Sektorprogrammen gefasst wird) ist die Aussagekraft der Daten allerdings auch hier eingeschränkt.

14 Der OECD/DAC-Evaluierungsbericht gibt einen Überblick über die relative Bedeutung von Budgethilfe in den betrachteten Ländern; vgl. OECD/DAC (2006a, 24).

über Budgethilfe mit denen über das PRSP nahezu identisch (z. B. Uganda, Mosambik, Ruanda). In anderen Ländern wird der Dialog über Budgethilfeprogramme zusätzlich geführt (z. B. Vietnam). In jedem Fall besteht eine enge Anbindung an die PRS und die hier festgelegten Zeitpläne etc. (OECD/DAC 2006a, 35). Da die PRS der ersten Generation allerdings zu breit angelegt und wenig operational waren, verständigen sich Geber und Regierungen in vielen Ländern auf ein reduziertes PRS *performance assessment framework* (PAF), das die Basis für den Politikdialog bildet (Rogerson 2005, 533). PAFs sollen ein konsistentes, überprüfbares und präzises Set von Politikmaßnahmen und Indikatoren darstellen, um die Fortschritte im PRS-Prozess zu bewerten (World Bank 2005, 7). Die derzeit operationalen PAFs¹⁵ spiegeln die Veränderung im Politikdialog wider: der Fokus liegt auf Fragen der Armutsreduzierung und auf der Verbesserung der sozialen Dienstleistungen, während makroökonomische Themen in den Hintergrund getreten sind. Neben den Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) beteiligen sich viele bilaterale Geber am Politikdialog und sehen Budgethilfen als Möglichkeit, die Signifikanz ihrer Beiträge zu erhöhen (Frantz 2004, 7).

Als nachteilig für die Qualität des Politikdialoges wird von einigen Akteuren der enge Zusammenhang zwischen Politikdialog und Konditionalität wahrgenommen, der den Budgethilfeprogrammen zu eigen ist. Obwohl sich gerade die bilateralen Geber explizit für einen dialogbasierten Ansatz aussprechen (DANIDA 2003, 10 ff.), wurde nur in zwei von 100 Budgethilfeverträgen ganz auf Auflagen verzichtet (SPA 2004a, 34). Das hat zwei Effekte: erstens behindert die Verknüpfung von Politikdialog und Auflagen den objektiven und unverbindlichen Meinungs-austausch. Zweitens untergräbt sie die *ownership*, da jede politische, institutionelle oder administrative Frage die Auszahlung der Mittel beeinträchtigen kann (Lawson 2005, 45). Positiv ist anzumerken, dass der Trend von der traditionellen Ex-ante-Konditionalität hin zur leistungsbezogenen Ex-post-Konditionalität geht.

Für den übergreifenden Politikdialog (über die Budgethilfeprogramme hinaus) gilt, dass die Partnerländer noch stärker in ihre Führungsrolle hineinwachsen müssen. In einer OECD-Studie wird der Dialog nur in vier von 14 Ländern als „*government-led*“ bezeichnet (OECD 2004, 11). Gerade die Führungsrolle der Regierung ist für die Abstimmung der Geberprogramme mit den nationalen Politiken jedoch zentral (Cape Town 2005, 8).

Gibt es begleitendes Capacity Development?

Die Geberorganisationen stimmen darin überein, dass die im Rahmen von PBAs vereinbarten Politikreformen durch Beratungsleitungen begleitet werden müssen. Doch im Vergleich zu der Harmonisierung von Finanzierungsmodalitäten macht die Harmonisierung von TZ-Maßnahmen bislang wenig Fortschritte. Gleiches gilt für die Einbettung der TZ in die Programme zur Reform der öffentlichen Finanzverwaltung (EuRH 2005, 18). Die Informationen über Art und Menge der Beratungsleistungen ist begrenzt und es ist unklar, inwiefern einzelne Geber ihre TZ auf die Budgethilfeoperationen abstimmen. Einige Geber bieten Budgethilfe und *Capacity Development* explizit im Paket an (DANIDA 2003, 11; SECO 2003, 10), bei anderer Gebern wird TZ nicht als Bestandteil von Budgethilfen erwähnt (NORAD 2003). In allen sieben Ländern aus der OECD/DAC-Evaluierung wurde dem *Capacity Development* im Vergleich zu anderen Programmkomponenten am wenigsten Aufmerksamkeit beigemessen (OECD/DAC 2006a, 37).

15 Vgl. Tansania, Mozambik, Äthiopien etc.

Die mangelnde Abstimmung zwischen den Gebern mag daran liegen, dass sich die einzelnen Konzepte von *Capacity Development* erheblich unterscheiden. Während einige Geber dafür plädieren, TZ am besten über Ausschreibungen durch die Partnerregierung zu vergeben (so die britische EZ), bieten andere Geber Beratungen in Direktleistung an (Riddell 2002, 8; Williams et al. 2003).

Als Schritt in die richtige Richtung sind gemeinsam durchgeführte *diagnostic reviews* zu werten, mit denen Stärken und Schwächen des öffentlichen Haushaltswesens in den Partnerländern überprüft werden. Ursprünglich wurden diese Instrumente von den IFIs angewendet, heute beteiligen sich viele bilaterale Geber an den Analysen. Die Einbindung der Partnerländer ist hingegen weiterhin schwach (OECD 2004, 9). In neun von 14 untersuchten Ländern konnten Schwächen im PFM (*Public Financial Management*)-System klar identifiziert werden, woraufhin Beratungsleistungen angeboten wurden, um diesen Schwächen zu begegnen. Doch nur in sechs Ländern wurde der Umfang von *capacity development* als angemessen bezeichnet.

Richten sich die Geberprogramme besser an den nationalen Strategien und Politiken aus?

Die Einbettung (*alignment*) von Geberprogrammen und -verfahren in nationale Strategien bleibt trotz deutlicher Fortschritte eine Herausforderung:¹⁶ Alle Geber erkennen die PRS als den alleinigen und übergeordneten Referenzrahmen an (OECD 2004, 16). Trotzdem werden viele Programme nur bedingt auf die nationalen Strategien abgestimmt, weil die PRS in der Regel zu breit angelegt und nicht operational sind. Häufig weichen z. B. Budgethilfeauflagen von den in den PRS formulierten Zielvorgaben ab.¹⁷ Ebenso muss die Einbettung der Budgethilfen in den PRSP- und Haushaltszyklus noch erheblich verbessert werden. In keinem Land ist bislang eine vollständige Übereinstimmung zwischen den Geberbeiträgen und den nationalen Verfahren gegeben, partielle Fortschritte wurden in 60 % der Länder erzielt (SPA 2004b, 8). Zum Monitoring des Erreichten stützen sich die meisten Geber auf die jährlichen nationalen Berichterstattungen zu den PRS und fordern darüber hinaus keine Rechenschaftsberichte ein. Allerdings ist die Qualität der *annual reviews* noch begrenzt und ihr Einfluss auf die nationalen Politikentscheidungen gering.

Hat sich die Harmonisierung von Geberpolitiken- und Verfahren verbessert?

Bei der Geberkoordinierung sind stärkere Anstrengungen notwendig, um die gewünschten Effekte zu erzielen. Nach einer OECD-Studie in 14 Ländern werden nur 10 % aller Gebermissionen gemeinsam durchgeführt (OECD 2004, 15). Bezogen auf die Budgethilfeprogramme ergibt sich ein besseres Bild. Im Rahmen von *Memoranda of Understanding* (MOUs) verpflichten sich die Geber in der Regel auf gemeinsame Missionen, eine klare Arbeitsteilung und die gegenseitige Bereitstellung von Informationen.¹⁸ In allen Beispielländern der OECD/DAC-Evaluierung hat sich die Abstimmung der Geberbeiträge somit erheblich verbessert (OECD/DAC 2006a, 43). Außerhalb der Budgethilfen setzt sich das Modell der delegier-

16 Zu einer übergreifenden Bewertung der Harmonisierungsfortschritten vgl. z. B. DFID 2005; OECD 2003; SPA 2004b; SPA 2004c.

17 So wurden 2004 in allen Ländern außer in Äthiopien Indikatoren angefordert, die nicht in der PRS enthalten waren (SPA 2004b, 14).

18 Vgl. z. B. die MOUs für Ghana, Abschnitt 7; Kap Verde, Abschnitt 6; Ruanda, §§ 12,18,24,29 und Tansania Abschnitt 6. Die MOUs können unter: <http://www.aidharmonization.org/ah-cla/secondary-pages/editable?key=304> eingesehen werden (Stand: 30.01.2006).

ten Kooperation, in dem ein Geber einen Teil seiner Autorität auf einen anderen überträgt, nur langsam durch. Positiv zu bewerten sind die *diagnostic reviews*, an denen sich in 38 % der Fälle mehrere Geber beteiligen (OECD 2004).

3.4 Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen

Aus Sicht von OECD/DAC führen die unmittelbaren Effekte von PBAs auf der institutionellen Ebene zu (i) einer besseren Finanzierungsstruktur des Haushalts, (ii) zu einer Stärkung der Regierung, (iii) zu einem effizienteren öffentlichen Haushaltswesens und zu (iv) einer Stärkung der demokratischen Rechenschaftspflicht.

Hat sich die Finanzierungsstruktur der Haushalte verändert?

Ein bessere Struktur des Haushalts wird nach der Logik des Evaluierungsframeworks durch den höheren Anteil an zweckungebundenen Mitteln sowie die größere Vorhersehbarkeit der Finanzströme (*predictability*) gewährleistet. Da mit den Budgethilfen nicht nur Investitionen sondern auch laufende Kosten finanziert werden, kommt der Vorhersehbarkeit der Budgethilfe eine noch größere Bedeutung zu als bei anderen Finanzierungsformen (Koeberle / Stavreski 2006a, 17). Wichtig sind langfristige Zusagen der Geber sowie pünktliche Auszahlungen. Mehrjährige Geberprogramme tragen dazu bei, dass die Partner ihren finanzpolitischen Handlungsspielraum frühzeitig einschätzen und finanzpolitischen Fehlentwicklungen rechtzeitig entgegenwirken können. Verschiedene Untersuchungen zu PBAs stellen einen klaren Trend zu mehrjährigen Programmen fest (OECD/DAC 2004, 18; EC 2005, 25). Bezogen auf die Verbesserung der *predictability* kommen sie jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen: Während die SPA keinen Unterschied in der Volatilität von Programm- und Projektmitteln ausmacht und feststellt, dass 80 % der Programmmittel pünktlich überweisen werden, sind Programmmittel laut SIDA volatiler als Projektmittel. Allerdings seien verzögerte Auszahlungen in der Regel auf das Nicht-Erreichen von Zielvereinbarungen zurückzuführen und damit für das Partnerland vorhersehbar. In Tansania hat sich die Vorhersehbarkeit der Finanzströme erst nach einer längeren Anlaufphase verbessert, was auf Anpassungskosten sowohl bei der Regierung als auch bei den Gebern schließen lässt (Lawson 2005, 64). In den Ländern der OECD/DAC-Evaluierung hat sich die kurzfristige Vorhersehbarkeit der Hilfe erheblich verbessert, wohingegen noch Nachholbedarf in Bezug auf verlässliche mittel- und langfristige Geberzusagen besteht (OECD/DAC 2006a, 47).

Sind die Regierungen gestärkt?

Prinzipiell versetzen die zur Verfügung stehenden zweckungebundenen Haushaltsmittel die Partnerregierungen in die Lage, mehr Ressourcen für armutsrelevante Politikbereiche einzusetzen. Die Regierung ist daher unabhängiger und kann ihre strategischen Prioritäten besser durchsetzen. Laut einer früheren Studie zur Evaluierbarkeit von Budgethilfe führte die bessere Kontrolle über EZ-Zuflüsse in Uganda zu einer Stärkung des Finanzministeriums gegenüber den Gebern und den anderen Ressorts (OPM / ODI 2002, 16). In Mosambik waren die Auswirkungen weniger deutlich, in Andhra Pradesh unerheblich (Lawson et al. 2003a, 2003b). Bezogen auf die armutsrelevante Haushaltsplanung ist erkennbar, dass seit 2000 in vielen Ländern mehr Mittel für prioritäre Sektoren wie Gesundheit und Bildung eingestellt wurden. Zwischen 1999 und 2003 hat z. B. Tansania die Pro-Kopf-Ausgaben für die PRS-Sektoren verdoppelt. Das hatte jedoch nicht zur Folge, dass die armutsrelevanten Ausgaben relativ ge-

wachsen sind. Vielmehr ist im Budget eine Verlagerung weg von den PRS-Sektoren erkennbar, was darauf hindeutet, dass das PRSP die wirklichen Prioritäten der Regierung nicht adäquat widerspiegelt.

Funktioniert das öffentliche Haushaltswesen effizienter?

Die Effizienzsteigerung des öffentlichen Haushaltswesens in den Partnerländern soll u. a. über die Entlastung der Verwaltung durch Harmonisierung und geringere Transaktionskosten eintreten. Bislang gibt es wenig empirische Belege, dass die Transaktionskosten im Rahmen von PBAs tatsächlich sinken. Häufig steigen Transaktionskosten zunächst sogar an. In Mosambik ist der Prozess der *joint reviews* bislang noch sehr aufwändig und auf Geber- und Empfängerseite mit hohen Kosten verbunden (SPA 2004d; OECD/DAC 2006a, 51). Die Ergebnisse in Uganda sind gemischt. Während eine Studie des Niederländischen Außenministeriums höhere Transaktionskosten aufgrund von PBAs diagnostiziert (Netherlands Ministry of Foreign Affairs 2003, 25) kommen Williamson und Canagarajah zu dem Ergebnis, dass der *Poverty Alleviation Fund* die ugandischen Behörden durch geringere Transaktionskosten entlastet. Ob und wie Harmonisierung darüber hinaus zu mehr Effektivität der EZ führt, ist nach einer umfassenden Untersuchung vom *Department for International Development* (DFID) noch nicht bewiesen: *“Evidence necessary to judge whether harmonisation leads to improved aid effectiveness and greater ownership in poverty reduction [...] is not currently available.”* (Balogun 2005, 29; Hervorhebung vom Original übernommen).

Außer durch die Entlastung der öffentlichen Verwaltung von Parallelprozessen soll das öffentliche Budgetmanagement der Partnerländer im Rahmen programmorientierter Ansätze und Budgethilfen daher vor allem auch durch begleitende Reformen und Aufbau von Kapazitäten gestärkt werden. Mit der *Paris Declaration* haben sich die Geber verpflichtet, gemeinsame Analyseraster zur Bewertung der Leistungsfähigkeit, Transparenz und *accountability* von Budgetmanagementsystemen in den Partnerländern zu entwickeln und ihre Diagnosen und Bewertungsraster systematisch in partnergeführte Strategien zum Aufbau der erforderlichen Kapazitäten einzubinden (Leiderer 2005, 3). Dieser programmorientierte Ansatz zur Stärkung der *Public Financial Management* (PFM)-Systeme in den Partnerländern beginnt in den meisten Ländern gerade erst Gestalt anzunehmen. Was die Formulierung gemeinsamer Reformstrategien und Arbeitspläne von Regierungen und Partnern angeht (PFMRP: *Public Financial Management Reform Programme* Tansania 2004, FINMAP: *Financial Management and Accountability Programme* Uganda 2006, PFMRP: *Public Financial Management Reform Programme* Kambodscha 2005 etc.), beschränken sich die erkennbaren Wirkungen dieser Programme bislang in erster Linie auf eine deutlich verbesserte Geberkoordination im Bereich PFM-Reform. Inwiefern die formulierten Reformstrategien tatsächlich dazu führen, nachhaltig die Anreizsysteme für die Partnerregierungen zu stärken und Effektivität, Effizienz und Transparenz der öffentlichen Haushaltsführung zu steigern, wird erst über einen mittelfristigen Zeithorizont bewertet werden können.

Ist die demokratische Rechenschaftspflicht gestärkt?

Ebenso verspricht man sich von PBAs eine Stärkung der demokratischen Rechenschaftspflicht (*accountability*) der Regierungen.¹⁹

19 Siehe hierzu den Überblicksbeitrag von de Renzio (2006).

“[...] *the new modalities of delivering aid constitute a vast improvement over the past ways. These improvements concern harmonisation, ownership by governments, and accountability of governments towards donors among others. But at the same time these new modalities create new problems, including the possibility that donors engaging in Programme-Based approaches and budget support may actually be undermining internal democratic accountability.*” (Mfunwa 2006, 3)

Indem Geber vermehrt Systeme und Prozesse der Partnerregierung für die Verwaltung und Rechenschaftslegung von Finanzmitteln nutzen, sollen Transparenz und Verantwortlichkeit des Regierungshandelns gesteigert werden. Erste Erfahrungen zeigen jedoch, dass Budgethilfen, die mit ihnen verbundenen Konditionalitäten und der Politikdialog in erster Linie die *accountability* der Regierungen gegenüber den Gebern unterstreicht. Die notwendige Stärkung von Parlamenten und Zivilgesellschaft in der Wahrnehmung ihrer demokratischen Kontrollfunktion wird hingegen in der Regel vernachlässigt. Wie eine Untersuchung der Wirksamkeit von Budgethilfen in Tansania konstatiert: “[...] *it is generally agreed that the executive continues to feel relatively little pressure from Parliament and civil society, and general budget support has not resulted in strengthened democracy in Tanzania.*” (Frantz 2004, 13).

Zur Wirksamkeit programmorientierter Ansätze auf der *Outcome-* und *Impact-*Ebene gibt es – nicht zuletzt aufgrund der längeren zu erwartenden Zeithorizonte – bislang wenig Evidenz. Die OECD/DAC-Evaluierung erkennt einen positiven Einfluss der Budgethilfe auf die makroökonomische Stabilität, was auf den intensiven Politikdialog und die mit der Vergabe verbundenen Konditionen aber auch auf den Zufluss der Finanzmittel an sich zurückgeführt wird. Darüber hinaus handelt es sich bei den Budgethilfen für das Partnerland um relativ günstige Finanzmittel, so dass die Durchschnittskosten der Budgetfinanzierung gesenkt werden konnten (OECD/DAC 2006a, 64 ff.). Im Hinblick auf die Verbesserung der Sozialleistungen für Arme kommt der Evaluierungsbericht zu dem Schluss, dass deutlich mehr Arme Zugang zu Leistungen, insbesondere in den Sektoren Bildung und Gesundheit, haben. Allerdings kam es teilweise zu qualitativen Einbußen bei der Versorgung (OECD/DAC 2006a, 68). Zur Armutswirkung konnte der Bericht aufgrund fehlender empirischer Daten, der relativ jungen Budgethilfeprogramme und methodischer Zuordnungslücken keine verlässlichen Aussagen machen: “*Study teams could not confidently track distinct (separately identifiable) budget support effects to the poverty impact in most countries*“ (OECD/DAC 2006a, 72). Das bedeute allerdings nicht, dass Budgethilfe keinen oder weniger Einfluss auf die Armutsreduzierung habe als andere Finanzierungsmodalitäten. Auch die Schlüsse, die sich aus den Erfahrungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit gemeinschaftlichen Finanzierungsmechanismen ziehen lassen, beschränken sich bislang vornehmlich auf notwendige Anpassungen auf Input- und Output-Ebene.

4 Die Umsetzung der *Paris Declaration* durch die deutsche EZ: Mitwirkung an Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen

Deutschland gehört zu den Gebern, die sich zunächst nur sehr zögerlich auf *Programme-Based Approaches* und vor allem Budgethilfen eingelassen haben, den Ansatz seit Mitte der 2000er Jahre aber zunehmend forcieren.

Traditionell zeichnet sich die deutsche EZ durch eine starke Implementierungsstruktur aus. Vor allem in der Technischen Zusammenarbeit (TZ) hat die deutsche EZ über die letzten vier

Jahrzehnte ein vielfältiges Angebot an Instrumenten entwickelt, das in erster Linie darauf ausgerichtet ist, kritische Lücken in den Kapazitäten der Partnerländer durch Direktleistungen zu schließen. Dagegen nutzt die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) für die Umsetzung der von ihr finanzierten Projekte seit je her vorhandene bzw. im Zuge der Projektimplementierung zu etablierende Strukturen der Partnerseite. Dennoch kann sich die strategische Einbettung abgegrenzter Projekte in die Strategien und Programme der Partner für TZ und FZ gleichermaßen schwierig gestalten. In den 90er Jahren verstärkte die deutsche EZ daher ihre Bemühungen, die Interventionsebenen von FZ und TZ anzuheben und programmatischer auszurichten. Dies schlug sich in erster Linie in einem Programmbildungsprozess nieder, der allerdings lange einem anderen Begriffsverständnis folgte als die internationale entwicklungspolitische Debatte. In der deutschen EZ wurde unter Programmbildung zunächst primär die Konzentration auf weniger Schwerpunkte und die Bündelung von (meist bereits bestehenden) Projektbeiträgen zu (i. d. R. rein deutschen) Programmen in diesen Schwerpunkten verstanden.

Erst zu Beginn der 2000er Jahre begann sich auch in der deutschen entwicklungspolitischen Debatte die Überzeugung durchzusetzen, dass für eine Erhöhung der Wirksamkeit deutscher EZ-Beiträge diese weitaus konsequenter als bisher mit den Beiträgen anderer Geber abgestimmt und den Programmen und Politiken der Partnerländer untergeordnet werden müssen. Im November 2001 erstellte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ein Positionspapier und eine Handreichung zur „*Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit*“ (BMZ 2001a und 2001b), in denen programmorientierte EZ als die effektivste Form der Zusammenarbeit anerkannt wird. Gleichzeitig wird betont, dass stärkere Harmonisierung und *alignment* zunehmend auch den Einsatz neuer EZ-Modalitäten wie SWAps, Budgethilfen und anderer Formen von PGF erfordern und teilweise auch neue Umsetzungsstrukturen der Geber notwendig machen. Die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat dementsprechend bei mehreren Gelegenheiten betont, die deutsche EZ im Sinne des internationalen Diskussionsstandes umgestalten zu wollen.

Zuletzt hat die Bundesregierung mit der Unterzeichnung der *Paris Declaration* im März 2005 ihre Entschlossenheit bekundet, ihre EZ-Modalitäten und -Verwaltungsstrukturen mit dem Ziel erhöhter Wirksamkeit zu reformieren. Zur Umsetzung auf nationaler Ebene hat das BMZ noch im Sommer 2005 in einem jährlich fortzuschreibendem Operationsplan (BMZ 2005a) einen strategischen Rahmen zur konsequenten Ausrichtung der deutschen EZ auf die MDGs und die Vereinbarungen der *Paris Declaration* erarbeitet. Neben einer Reihe von Verbesserungen der operationalen Struktur (mehr gemeinsame Büros der Durchführungsorganisationen in den Partnerländern, Ausbau der Mehrjahreszusagen grundsätzlich auf zwei Jahre, wenn möglich auf drei, *capacity building* stärker als bisher im Verbund mit anderen Gebern etc.) und einer weiteren Konzentration durch Reduktion der Schwerpunkte in den Kooperationsländern, sieht der Operationsplan auch eine stärkere Programmorientierung der deutschen EZ vor. Dies soll zum einen dadurch geschehen, dass Maßnahmen außerhalb von programmorientierten Ansätzen zukünftig eine (zu begründete Ausnahme) in der deutschen EZ darstellen sollen, zum anderen aber vor allem durch eine verstärkte deutsche Beteiligung an Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF). Hierfür ist die Aufstockung der für PGF vorgesehenen Mittel von knapp 170 Mio. € in Durchführung Ende 2005 auf jährlich

300 Mio. € für Neuzusagen ab 2006 vorgesehen.²⁰ Das bedeutet, dass ab 2006 rund ein Viertel der deutschen FZ-Mittel als Beiträge zu Budgethilfen und anderen PGF-Formen fließen werden. Für Subsahara-Afrika ist sogar vorgesehen, ab 2007 bis zu 50 Prozent der bilateralen deutschen finanziellen Zusammenarbeit in Form von Beiträgen zu PGF bereitzustellen.²¹

4.1 Ziele der deutschen Mitwirkung an PGF

Mit ihrer Mitwirkung an Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen verfolgt die deutsche EZ erklärtermaßen drei Oberziele (BMZ 2005b):

Finanzierungsziel – Mit PGF werden in erster Linie MDG-relevante Programme auf Sektor- und Makroebene finanziert, Volumen und Konditionen von PGF orientieren sich an MDG-relevanten Strategien (PRS) der Partnerländer. Durch die Beteiligung am Politikdialog im Rahmen von PGF kann die deutsche EZ darauf hinwirken, dass die Ziele der PRS bei der Budgetformulierung und dem Haushaltsvollzug beachtet werden.

Effektivitäts- und Effizienzziel – Durch die größere Hebelwirkung des Politikdialogs, bessere Einbettung der Geberbeiträge in nationale Strategien und Programme (*alignment*) und geringere Transaktionskosten (durch Harmonisierung) können Effektivität und Effizienz von EZ erhöht werden. Durch die Konzentration auf zentrale Fragen von Sektor- und Makropolitiken (Anheben der Interventionsebene) kann die EZ wirksameren Einfluss auf die Politik der Partner nehmen, als durch isolierte Projektansätze.

Governance-Ziel – Indem PGF vorwiegend durch Partnerstrukturen umgesetzt werden (*on budget*) und damit der nationalen Verantwortung und Rechenschaftslegung gegenüber Parlamenten und Zivilgesellschaft unterliegen, tragen sie zu Transparenz, Effektivität und Effizienz des Regierungshandelns in den Partnerländern bei. Durch PGF können reforminitiiierende und -fördernde Anreize gesetzt werden, um die Schaffung nachhaltig funktionsfähiger staatlicher Strukturen und Institutionen zur Planung, Umsetzung und Rechenschaftslegung von MDG-relevanten Politiken zu fördern.

Mit dieser dreifachen Zielsetzung soll auf die Stärkung funktionsfähiger staatlicher Strukturen und Institution zur Konzeption und Umsetzung von Strategien und Programme zur Erreichung der MDGs (insb. *Poverty Reduction Strategies*) in den Partnerländern hingewirkt werden. Dementsprechend sieht das BMZ in der Beteiligung an PGF einen wichtigen Beitrag zur

20 Dabei handelt es sich wohlgerne nicht um eine Aufstockung der insgesamt zur Verfügung stehenden EZ-Mittel, sondern um eine reine Umschichtung von Ressourcen innerhalb der deutschen EZ. Ende 2005 befanden sich PGF-Beteiligungen der deutschen FZ mit einem Volumen von rund 422 Mio. € in 26 Ländern in Planung, davon 15 (188,6 Mio. €) in Subsahara-Afrika. Bereits in Umsetzung befanden sich knapp 170 Mio. € in 8 Kooperationsländern. Das entspricht in etwa 5,5 % der gesamten bilateralen ODA (*Official Development Assistance*) der Bundesrepublik Deutschland in 2004. Hinzu kamen einige finanzielle Beiträge der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) zu sektoralen Korbfinanzierungen und in mindestens einem Fall zu einer PRSCs-Kofinanzierung. Diese Beiträge liegen in Ihrer Höhe allerdings deutlich unter den für die FZ üblichen Beträgen. Mit der vom BMZ angekündigten Erhöhung der jährlich für PGF vorgesehenen EZ-Mittel auf 300 Mio. € werden Zahl und Umfang der deutschen PGF-Beteiligungen voraussichtlich deutlich ansteigen. Zum Vergleich: Die angepeilte Summe entspricht in etwa 10 % der bilateralen ODA der Bundesrepublik Deutschland (2004: 3076,8 Mio. €) Die gesamten bilaterale FZ-Zuschüsse betragen 2004 gerade mal 514,6 Mio. € (KfW 2005).

21 Hoven (2006, 407).

Erhöhung der Wirksamkeit deutscher EZ und damit zur Erreichung der *Millennium Development Goals*.

4.2 Erfahrungen der deutschen EZ mit PGF

Trotz des artikulierten politischen Willens hatte die deutsche EZ zunächst Anlaufschwierigkeiten mit der konsequenten Beteiligung an PGF. Diese lagen größtenteils darin begründet, dass sich das BMZ mit dem Positionspapier zwar klar zu einer stärkeren PGF-Beteiligung der deutschen EZ bekannt hatte, das Papier den Durchführungsorganisationen aber wenig handlungsleitende Vorgaben zu den konkreten Möglichkeiten und Voraussetzungen für die Beteiligung an PGF lieferte.²²

Nicht zuletzt aufgrund des zunächst zögerlichen Einstiegs in die programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit liegen bislang kaum systematische Auswertungen der Erfahrungen der deutschen EZ mit PGF vor. Die vorliegenden Erfahrungen der deutschen EZ mit PGF-Beteiligungen erlauben daher noch keine abschließende Bewertung der Zielerreichung in Bezug auf die drei erklärten Ziele, insbesondere eine erhöhte Wirksamkeit des Ansatzes. Sie lassen jedoch erste Schlüsse zu Potenzialen und Schwierigkeiten der deutschen EZ mit dem Ansatz zu, die sich entscheidend auf die Chancen für eine erhöhte Wirksamkeit deutscher EZ auswirken und die zuletzt auch durch den *Peer Review* des OECD/DAC (OECD/DAC 2005b) bestätigt wurden.

- Eine intensive Beteiligung der deutschen EZ am Politikdialog in den Partnerländern erfolgt bislang vor allem auf Sektorebene und in erster Linie auf der Ebene des sektorspezifischen Fachdialogs. Zu finanziellen und budgetären Aspekten von Sektorprogrammen (bspw. was Fragen der mittelfristigen Finanzplanung, der Budgetierung, sowie der Rechenschaftslegung und -prüfung angeht) verfügt die deutsche EZ bislang über weniger Kompetenzen. Auch die deutsche Beteiligung am Dialog auf Makroebene im Rahmen von allgemeinen Budgethilfen fällt im Vergleich deutlich schwächer aus (BMZ 2005c).
- In den allermeisten Fällen wird die Beteiligung am Politikdialog von der GTZ, vereinzelt auch von der KfW übernommen. Wo entwicklungspolitische Kompetenz in den Botschaften durch EZ-Referentinnen bzw. -Referenten vertreten ist, übernehmen diese eine wichtige steuernde und koordinierende Funktion für die deutsche Beteiligung an den unterschiedlichen Dialogforen, können aus Kapazitätsgründen diese Aufgabe aber nicht im selben Maße wie andere Geber wahrnehmen.
- Die sektorale Allokation deutscher PGF-Beiträge bestimmt sich vielfach noch weniger durch eine aus MDGs und PRS abgeleitete Prioritätensetzung, als aus der institutionellen Trennung von FZ und TZ. In mehreren Fällen zahlt auch die GTZ in gemeinsame Körbe ein, um sich in den Sektordialog des von ihr bearbeiteten Sektors „einzukaufen“. In diesen Fällen fallen die deutschen Beiträge aber erheblich niedriger aus (meist wenige 100.000 €) als in Sektoren, die traditionell von der deutschen FZ bearbeitet werden

22 Ein Problem bestand auch darin, dass gemäß der Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern von 1999 (BMZ 1999) die deutsche FZ laufende Kosten nur in Ausnahmefällen finanzieren darf. Bei Budgethilfen ist eine Trennung von investiven und laufenden Kosten aber weder möglich noch sinnvoll. In mehreren Fällen führte dies zu langwierigen Abstimmungsprozessen zwischen BMZ und dem Bundesfinanzministerium (vgl. BMZ 2005c, Abschnitt 9).

und wo die Finanzierungsbeiträge i. d. R. ein- bis zweistellige Millionensummen betragen.

- Die mit einer Beteiligung an PGF verbundenen Transaktionskosten werden seitens der deutschen EZ als hoch empfunden (BMZ 2005c). Ein Großteil dieser Kosten besteht aus Lern- und Einarbeitungskosten und stellt mutmaßlich unvermeidliche Fixkosten der Anhebung der Interventionsebene von EZ dar. Ein substantieller Anteil der Transaktionskosten liegt aber auch im hohen Abstimmungsbedarf zwischen den deutschen EZ-Institutionen begründet, der nicht zuletzt durch die institutionelle Trennung von FZ und TZ verursacht wird (OECD/DAC 2005a, 3).

4.3 Implikationen der Beteiligung an PGF und Schlussfolgerungen für die deutsche EZ

Die Anlaufphase für die Beteiligung der deutschen EZ an PGF ist seit Mitte der 2000er Jahre weitgehend abgeschlossen. Mit der politischen Willenserklärung zur verstärkten Teilnahme an PGF und konkreten quantitativen Vorgaben, aber auch mit der Schaffung wichtiger konzeptioneller und struktureller Voraussetzungen für eine erfolgreiche Beteiligung an PGF, wurden wichtige Weichenstellungen im BMZ und in den Durchführungsorganisationen vorgenommen, die geeignet sind, die Wirksamkeit der deutschen EZ im Rahmen von PGF zu erhöhen.

Die Ausrichtung deutscher EZ-Beiträge an Programmen und Politiken der Partner und die Koordination der Durchführungsorganisationen und ihrer Instrumente hat sich im Zuge der Beteiligung an programmorientierten Ansätzen mit anderen Gebern deutlich verbessert. Durch den Ausbau entwicklungspolitischer Kompetenz in den Botschaften trägt die deutsche EZ der steigenden Bedeutung einer Beteiligung an politischen Prozessen in den Partnerländern Rechnung und stärkt die deutsche Beteiligung am Politikdialog im Rahmen von PBAs.

Nichtsdestotrotz verbleiben angesichts der dargestellten Schwierigkeiten noch eine Reihe von Herausforderungen für die deutsche Entwicklungspolitik im Zusammenhang mit der Beteiligung der deutschen EZ an PBAs. Insbesondere sollten, um die Wirksamkeit deutscher PGF-Beiträge weiter zu steigern, sowohl die inhaltlich-konzeptionelle Ausrichtung der Beteiligung als auch die institutionelle und operationale Struktur vor Ort und in den Zentralen weiter optimiert werden.

Eine der verbleibenden Herausforderungen für die Bundesregierung besteht in der Weiterentwicklung klarer politischer Vorgaben für die Beteiligung der deutschen EZ an PBAs. Mit der angekündigten Erhöhung der Mittel für deutsche PGF-Beteiligungen und der Formulierung eines neuen Positionspapiers ist ein wichtiger Schritt getan. Um darüber hinaus eine strategische Auseinandersetzung mit dem Thema in der deutschen EZ zu ermöglichen, ist es erforderlich, ein entsprechendes Informationsniveau zu schaffen und in allen Institutionen breit zu verankern (BMZ 2005b).

Budgethilfen sind in der Wahrnehmung vieler Akteure mit höheren treuhänderischen Risiken verbunden. Die weit verbreitete Auffassung, dass Budgethilfen mit einem höheren Korruptionspotenzial einhergehen, muss ernst genommen und in einer faktengestützten Debatte diskutiert werden. Auch dem Problem geringerer Sichtbarkeit deutscher EZ-Beiträge im Rahmen von PBAs im Vergleich zu bilateral unterstützten Projekten sollte mit einer angemessenen

Kommunikationsstrategie begegnet werden, um den innenpolitischen Rückhalt für das Politikfeld und neue Formen und Modalitäten der EZ zu sichern. Eine Herausforderung für die deutsche Entwicklungspolitik besteht daher auch in der Überzeugungsarbeit im Innern, nicht zuletzt gegenüber dem Bundestag und dem Bundesfinanzministerium.

In diesem Kontext ist auch die deutsche Position und Einflussnahme bei der Vergabe von Budgethilfen durch multilaterale Organisationen, insbesondere Weltbank und EU, zu klären. Unter anderem ist zu prüfen, inwiefern das Konzept der standardmäßigen PRSCs-Kofinanzierung angepasst und gegebenenfalls zugunsten einer eigenständigen Beteiligung an Budgethilfen mit abweichenden (leistungsbasierten) Konditionalitäten aufgegeben werden sollte (Schmidt 2005, 108).

In den Partnerländern sollte die aus langjähriger Projekterfahrung vorhandene sektorale Expertise der deutschen EZ noch systematischer mit dem Sektorpolitikdialog und insbesondere auch mit den entsprechenden Finanzierungsaspekten verknüpft werden. Die Vertreter in den Steuerungsgruppen für sektorale Korbfinanzierungen müssen sich nicht nur inhaltlich kompetent an der Ausarbeitung der entsprechenden Sektorstrategien, Arbeitspläne und Budgets beteiligen können, sondern auch die regelmäßigen Berichte über die Mittelverwendung und die Prüfungsberichte der Rechnungshöfe bzw. privater Prüfungsgesellschaften kompetent beurteilen und hinterfragen können. Das Anforderungsprofil an das Personal in den Zentralen und vor Ort verändert sich somit noch weiter weg von einer primär technischen Sektor-Expertise hin zu einem fachlich sehr viel breiteren Profil, das neben technisch-fachlichem Know-how auch Kompetenzen in der Formulierung von Strategien und Politiken, in der Beteiligung am politischen Dialog mit anderen Gebern und den Partnerregierungen sowie im Finanz- und Rechnungswesen umfassen muss. Teilweise haben die Durchführungsorganisationen auf diese Herausforderung bereits reagiert und bieten ein spezielles PGF-Training für ihre Mitarbeiter an.

Notwendig für mehr Wirksamkeit der deutschen EZ ist darüber hinaus nach wie vor eine noch bessere Verzahnung der einzelnen EZ-Instrumente, wie sie auch im jüngsten OECD/DAC-*Peer Review* angemahnt wird (OECD/DAC 2005b, 56) und im Grundsatz im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 anerkannt wird.

5 Fazit

Programme-Based Approaches wurden innerhalb weniger Jahre zu einer relevanten neuen Modalität in der Entwicklungszusammenarbeit. Sie sind vor dem Hintergrund der Debatten über eine wirksamere EZ zu einem zentralen Hebel bei der Umsetzung neuer Prinzipien und Verfahren geworden. Damit sind PBAs eine der wichtigen Gegenstände der laufenden EZ-Debatten auch in Deutschland geworden.

Die Erfolgserwartungen sollten angesichts der allgemein begrenzten Möglichkeiten von EZ und der vorhandenen allgemeinen Rahmenbedingungen in den Partnerländern nicht von Beginn an zu hoch gesteckt werden. Auch ein möglicherweise „besserer“ EZ-Ansatz (zumindest im Hinblick auf bestimmte Ländergruppen) wird nur begrenzte Wirkungen angesichts hochgesteckter Millenniumsziele erreichen können.

Die Argumente für den Einsatz von PBAs sind in einer Reihe von Ländern sehr plausibel. Umfassende Evidenz, die eindeutige Belege für den Nutzen und mögliche Defizite liefern kann, ist erst mittel- und langfristig zu erwarten. Angesichts der Erfahrungen mit den Problemen traditioneller EZ-Ansätze, die vielfach auf fragmentierten Geberansätzen, isolierten Maßnahmen und aufwendigen eigenen Durchführungsstrukturen beruhten, sollten allerdings Reformen in der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der *Paris Declaration* konsequent vorangebracht werden. Der intensive Einsatz von PBAs ist bei der Umsetzung der Reformagenda sicherlich unverzichtbar.

Der stärkere Einsatz von PBAs in der deutschen EZ folgt nach einer zögerlichen Anlaufphase den erklärten politischen Zielvorgaben. Zur Etablierung von PBAs in der deutschen EZ sind weitere Reformen erforderlich, die zusätzliche Anpassungen u. a. bei den Durchführungsstrukturen und den Beteiligungsmöglichkeiten an relevanten Politikdialogforen in den Partnerländern umfassen sollten.

Literaturverzeichnis

- BMZ* (1999): Leitlinien für die bilaterale finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, in: *BMZ Aktuell* 61
- (2001a): Positionspapier: Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit, Ref. 300, 30.11.2001, Bonn
 - (2001b): Handreichung für die Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Zusammenarbeit, Ref. 300, 30.11.2001, Bonn
 - (2005a): Operationsplan 2005/2006 zur Ausrichtung der deutschen EZ auf die MDGs und Umsetzung der Paris-Declaration on Aid Effectiveness, mimeo
 - (2005b): Ziele der deutschen EZ bei der Mitwirkung an PGF (vorläufig), mimeo
 - (2005c): Zusammenfassung der aktuellen Erfahrungen mit programmorientierten Budgetfinanzierungen in der deutschen EZ, Bonn; online: http://www.bmz.de/de/ErfolgKontrolle/instrumente/Projektuebergreifend/EvalBerichte/EvalBericht383/EvalBericht383_2.html, (Stand 4.1.2006)
- Balogun, P.* (2005): *Evaluating Progress Towards Harmonisation*, London: Department for International Development (working paper 15)
- Cape Town* (2005): Practitioners Forum on Budget Support, May 5–6, Summary
- Chambers, R.* (2005): *Ideas for Development*, London: Earthsan
- CIDA* (Canadian International Development Agency) (2003): *CIDA Primer on Program-Based Approaches*, s. l.
- (2005): *Operational Guide on Direct Budget Support and Pooled Funding to Recipient Countries*, s. l.
- DANIDA* (Danish International Development Agency) (2003): *Guidance note for the provision of budget support*, s. l.
- Devarajan, S. / T. Haque* (2002) : *Programmatic Lending and Human Development*, Human Development Policy Note, World Bank: Washington, DC
- EuRH* (Europäischer Rechnungshof) (2005): Sonderbericht Nr. 2/2005 über die aus dem EEF an die AKP-Staaten gezahlten Haushaltszuschüsse: Verwaltung des Aspekts „Reform der öffentlichen Finanzen“ durch die Kommission, zusammen mit den Antworten der Kommission (2005/C 249/01)
- Frantz, B.* (2004): *General budget support in Tansania: a snapshot of its effectiveness*, paper prepared for USAID, s. l.
- Grindle, M. S.* (2004): *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, in: *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (17) 4
- Hammond, M.* (2006): *A Framework for Evaluating General Budget Support*, in: Koeberle, S. / Z. Stavreski / J. Walliser (Hrsg.), *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, Washington, DC: World Bank, 91–105
- Hoven, I.-G.* (2006): *Germany's Perspective on Budget Support*, in: S. Koeberle, Z. Stavreski, und J. Walliser (Hrsg.), *Budget Support as More Effective Aid?, Recent Experiences and Emerging Lessons*, Washington, DC: World Bank, 407–409
- KfW* (Kreditanstalt für Wiederaufbau) (2005): *Deutsche Beteiligung an Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit*, Stand Dezember 2005, interne Aufstellung der KfW Entwicklungsbank, Frankfurt a. M.
- Klingebiel, S.* (2003): *Der internationale Diskussionsstand über Programmorientierung: Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
- (2006): *Mehr Geld – mehr Wirkung? Neue Risiken durch vermehrte Entwicklungshilfe*, Hamburg: German Institut of Global and Area Studies (GIGA Focus Afrika 11/2006)
- Koeberle, S. / Z. Stavreski* (2006): *Budget Support: Concept and Issues*, in: Koeberle, S. / Z. Stavreski / J. Walliser (2006), *Budget Support as More Effective Aid?, Recent Experiences and Emerging Lessons*, Washington, DC: World Bank, 3–27
- Lawson, A. / D. Booth* (2004): *Evaluation of GBS – Evaluation Framework: A Joint Evaluation of General Budget Support*, London: Overseas Development Institute

- Lawson, A. et al.* (2003a): General Budget Support Evaluability Study Phase 1, Vol. I: Synthesis Report, London: Department for International Development (DFID Evaluation Report EV643)
- (2003b): General Budget Support evaluability study – country case studies: Mozambique & Andhra Pradesh – Vol. II, Oxford, London: Oxford Policy Management, Overseas Development Institute
- (2005): Joint Evaluation of General Budget Support, Tanzania 1995–2004: Revised Final Report, Oxford, London: Oxford Policy Management, Overseas Development Institute
- Leiderer, S.* (2005): Analyse und Reform des öffentlichen Budgetmanagements: Ein zentrales Querschnittsthema für die programmorientierte Entwicklungspolitik, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 3/2005)
- Mfunwa, M. G.* (2006): Strengthening Internal Accountability in the Context of Programme-Based Approaches in Sub-Saharan Africa, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 4/2006)
- Mosley, P. / Eeckhout, M. J.* (2000): From project aid to programme assistance, in: F. Tarp (Hrsg.), Foreign aid and development: lessons learnt and directions for the future, London, New York: Routledge 131–153
- Netherlands Ministry of Foreign Affairs* (2003): Country Study Report Uganda – Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries, s. 1.
- Nilsson, M.* (2004): Effects of budget support – a discussion of early evidence, Stockholm: SIDA – Department for Evaluation and Internal Audit (UTV Working Paper 2004:4)
- NORAD* (Norwegian Agency for Development Cooperation) (2003): Guidelines for Norway's Provision of Budget Support to Developing Countries, s. 1.
- OECD* (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2003): Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Paris
- (2004): Survey on harmonization and alignment, measuring aid harmonization and alignment in 14 partner countries, preliminary edition, Paris
- OECD / DAC* (Organisation for Economic Co-operation and Development / Development Assistance Committee) (2000): DAC Statistical Reporting Directives, Paris
- OECD / DAC* (s.a.): Overview of the Networks Current Evaluation of General Budget Support; online: http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_21571361_34047972_33637693_1_1_1_1,00.html (Stand: 31.01.06)
- (2004): Draft good practice in public financial management: increasing the predictability of aid flows, Paris (Working paper on aid effectiveness and donor practices, draft 27.09.2004)
- (2005a): Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of Germany, Paris (DAC's Draft Main Findings and Recommendations)
- (2005b): Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of Germany, Paris (Draft Secretariat Report)
- (2005d): Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Vol. 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management, Paris (DAC Guidelines and Reference Series)
- (2006a): Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report, IDD and Associates, Birmingham
- (2006b): Monitoring the *Paris Declaration* on Aid Effectiveness – 5.- Definitions & Guidance; online: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/29/36306366.doc>
- Renzo, P. de.* (2006): Aid, Budgets and Accountability: A Survey Article, in: *Development Policy Review* 24 (6), 627–645
- Riddell, A.* (2002): Synthesis Report on Development Agency Policies and Perspectives on Programme-Based Approaches: Prepared for the Forum on Accountability and Risk Management Under Programme-Based Approaches, Organized by the Learning Network on Programme-Based Approaches, Ottawa, 19.–21. Juni 2002, s. 1.
- Rogerson, A.* (2005): Aid Harmonisation and Alignment: bridging the Gaps between Reality and the Paris Reform Agenda, in: *Development Policy Review* (23) 5
- SECO* (Sekretariat für Wirtschaft) (2003): Seco-Strategie für die generelle Budgethilfe, Bern
- Schmidt, P.* (2005): Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Studie 10)

- SPA* (2004a): Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes, 09.01.2004, s. 1.
- (2004b): Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes, draft of 29.12.2004, s. 1.
- (2004c): Draft SPA-2003 sector program tracking report, based on SPA partner inputs, s. 1.
- (2004d): Mission to Mozambique, April–May 2004, s. 1.
- (2005): Toward Sector Support Alignment, SPA-2004 Sector Program Tracking Report (draft), s. 1.
- Szirmai, A.* (2005): *The Dynamics of Socio-Economic Development*, Cambridge: Cambridge University Press
- UNDP* (United Nations Development Programme) (2005): *Bericht über die menschliche Entwicklung 2005*, Berlin
- Walle, D. van de / Cratty, D.* (2005): Do donors get what they pay for ? Micro evidence on the fungibility of development project aid, Washington, DC: World Bank (World Bank Policy Research Working Paper 3542)
- Williams, G. et al.* (2003): *A vision for the future of technical assistance in the international development system, final report (revised)*, Oxford: Oxford Policy Management
- Williamson, T. / Canagarajah S.* (2003): Is there a place for virtual poverty funds in Pro-poor public spending reform? Lessons from Uganda's PAF, in: *Development Policy Review* 21 (4), 449–480
- World Bank* (1998): *Assessing Aid – What Works, What Doesn't and Why?* Washington, DC
- (2005): *Poverty Reduction Support Credits: A Stocktaking*, Washington, DC

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Schriften in der Nomos Verlagsgesellschaft

Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig, / Walter Huppert (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

Messner, Dirk / Imme Scholz (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Armutorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

Liebig, Klaus: Internationale Regulierung geistiger Eigentumsrechte und Wissenserwerb in Entwicklungsländern: Eine ökonomische Analyse, 233 S., Nomos, Baden-Baden 2007, ISBN 978-3-8329-2379-2

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe im Weltforum Verlag

118 *Ashoff, Guido*: Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

117 *Scholz, Imme*: Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten

11/04 *Scholz, Imme et al.*: Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da barragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163, 85 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-272-6 (Deutsche Fassung: ISBN 3-88985-260-2 – Berichte und Gutachten 12/03)

10/04 *Qualmann, Regine et al.*: Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, 70 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-270-X

9/2004 *Goedeking, Ulrich*: Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, 52 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-269-9

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt.]

Neue Publikationsreihen ab November 2004

Studies

- 26 *Chahoud, Tatjana et al.*: Corporate Social and Environmental Responsibility in India – Assessing the UN Global Compact's Role, 118 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-336-3
- 25 *Horlemann, Lena / Susanne Neubert*: Virtual Water Trade: A Realistic Concept for Resolving the Water Erisis?, 118 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-335-6 (Deutsche Fassung: ISBN 978-3-88985-327-1 – Studie 22)
- 24 *Grävingsholt, Jörn / Claudia Hofmann / Stephan Klingebiel*: Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren, 118 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-333-2
- 23 *Wiemann, Jürgen et al.*: Vietnam – the 150th WTO-Member: Implications for Industrial Policy and Export Promotion, 184 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-330-7, ISBN-13: 978-3-88985-330-1
- 22 *Horlemann, Lena / Susanne Neubert*: Virtueller Wasserhandel – Ein realistisches Konzept zur Lösung der Wassserkrise? 138 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-327-7, ISBN-13: 978-3-88985-327-1 (Englische Fassung: ISBN 978-3-88985-335-6 – Studie 25)
- 21 *Scheumann, Waltina / Susanne Neubert* (Hrsg.): Transboundary Water Management in Africa: Challenges for Development Cooperation, 322 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-326-9, ISBN-13: 978-3-88985-326-4
- 20 *Schmidt, Petra*: Budget Support in the EC's Development Cooperation, 130 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-325-0, ISBN-13: 978-3-88985-325-7 (Deutsche Fassung: ISBN-3-8885-295-5 – Studie 10)

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- ..6/2007 *Mürle, Holger*: Towards a Division of Labour in European Development Cooperation: Operational Options, 44 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-340-0
- ..5/2007 *Berensmann, Kathrin*: Dept Swaps: An Appropriate Instrument for Development Policy? The Exemple of German Dept Swaps, 49 S., Bonn 2007, ISBN 9878-3-88985-339-4 (Deutsche Fassung: ISBN 978-3-88985-337-0 – Discussion Paper 3/2007)
- 4/2007 *Klingebiel, Stephan* (Hrsg.): Africa Agenda for 2007: Suggustions for the German G8 and EU Council Presidencies, 149 S., Bonn 2007, ISBN 978-3-88985-338-7 (Deutsche Fassung: ISBN 978-3-88985-329-5 – Discussion Paper 18/2006)

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>