

## Entwicklungspolitische Diskussionstage 2005

### **Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung: Das Patentrezept der Zukunft zur Wirkungssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit?**

Dokumentation der Veranstaltung vom 17. März 2005 in Berlin



HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät

Schriftenreihe des Seminars für Ländliche Entwicklung



## Entwicklungspolitische Diskussionstage 2005

Dokumentation der Veranstaltung

### **Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung: Das Patentrezept der Zukunft zur Wirkungssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit?**

vom 17. März 2005 in Berlin

Referenten:

Dr. Helmut Asche  
Nassir Djafari  
Dr. Stephan Klingebiel

Veranstalter:

Seminar für Ländliche Entwicklung  
Humboldt Universität zu Berlin  
Heinrich-Böll-Stiftung

Durchführung und Moderation:

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des  
43. Jahrgangs des Seminars für  
Ländliche Entwicklung (SLE)

**SLE** SEMINAR FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG

**Schriftenreihe des SLE (Seminar für Ländliche Entwicklung)**  
**Publication Series by Centre for Advanced Training in Rural Development**

Herausgeber/  
Editors SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung  
Humboldt-Universität zu Berlin  
Hessische Str. 1-2, 10099 Berlin,  
Telefon: +49-(0)30-2093 6900  
Fax: +49-(0)30-2093 6904  
Email: [sle@agrار.hu-berlin.de](mailto:sle@agrار.hu-berlin.de)  
Internet: [www.berlinerseminar.de](http://www.berlinerseminar.de)

Redaktion/  
Managing Editor Michael Scholze  
Seminar für Ländliche Entwicklung

Vertrieb/  
Distributors SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung  
e-mail: [sabine.doerr@agrار.hu-berlin.de](mailto:sabine.doerr@agrار.hu-berlin.de)

Copyright 2005 by SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung

ISBN 3-936602-19-0

Nr. in SLE-Schriftenreihe S 215 (4)

Download unter: [www.berlinerseminar.de](http://www.berlinerseminar.de) (Publikationen)

## Vorwort

Zum fünften Mal fanden vom 14. bis zum 17. März 2005 die Entwicklungspolitischen Diskussionstage statt, veranstaltet durch das Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE) und die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS). Wie in den vergangenen Jahren wurden von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und Praxis aktuelle Themen der Entwicklungspolitik diskutiert:

- Kooperation mit Ankerländern – Regionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit?
- In Sicherheit investieren? – Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur regionalen Stabilität in Zentralasien und im Südkaukasus
- Erodierende Staaten und Handlungsspielräume für die Internationale Kooperation
- Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung: Das Patentrezept der Zukunft zur Wirkungssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit?

Die Veranstaltungen wurden von Stipendiatinnen und Stipendiaten der HBS sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des 43. Jahrgangs des SLE engagiert vorbereitet und moderiert. Die Entwicklungspolitischen Diskussionstage sind inzwischen ein fester Bestandteil des Ausbildungsprogramms des SLE, das Nachwuchskräfte für die Internationale Zusammenarbeit ausbildet. Die Zusammenarbeit mit der HBS, welche auch in diesem Jahr die Räumlichkeiten und finanziellen Mittel zur Verfügung stellte, erleichterte einen guten Kontakt zur entwicklungspolitischen Praxis.

Der vorliegenden Band dokumentiert die Beiträge der Referenten. Darüber hinaus sind die wichtigsten Stränge der lebhaften und zum Teil kontroversen Diskussionen zusammengefasst. Wir freuen uns, die vielen interessanten Anregungen, welche die vier Veranstaltungstage allen Beteiligten boten, einer breiteren Fachöffentlichkeit zugänglich machen zu können.

An dieser Stelle sei noch einmal allen gedankt, die zum guten Gelingen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage 2005 beigetragen haben.

Dr. Karin Fiege (SLE)

Klaus Linsenmeier (HBS)

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	4
Inhaltsverzeichnis .....	5
Abkürzungsverzeichnis .....	6
<b>1 Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung – Das Patentrezept der Zukunft zur Wirkungssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit?.....</b>	<b>8</b>
1.1 Einführung .....	8
1.2 Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung – Zum Stand der deutschen und internationalen Diskussion ( <i>Dr. Stephan Klingebiel</i> ) .....	10
1.3 Politikdialog und Konditionalitäten im Rahmen der Budgethilfe ( <i>Nassir Djafari</i> ).....	15
1.4 Zur Rolle des <i>capacity building</i> und der Technischen Zusammenarbeit bei programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit ( <i>Dr. Helmut Asche</i> ) .....	20
1.5 Zusammenfassung der Diskussion .....	24
<b>2 Kurzbiografien der Referenten.....</b>	<b>33</b>

## Abkürzungsverzeichnis

BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee
DFID	(United Kingdom) Department for International Development
EL	Entwicklungsland
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
HIPC	Highly Indebted Poor Country
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
IWF	Internationaler Währungsfond
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PBA	Program-Based Approach
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PGF	Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper

---

PSIA	Poverty and Social Impact Analysis
SLE	Seminar für Ländliche Entwicklung
SPA	Strategic Partnership with Africa
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations

# **1 Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung – Das Patentrezept der Zukunft zur Wirkungssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit?**

**Vorbereitungs- und Moderationsteam:** *Nathalie Demel, Simon Freund, Gisela Glimmann, Carola Jacobi-Sambou, Anke Schulmeister*

## **1.1 Einführung**

Die Podiumsdiskussion des vierten Tages, die den Abschluss der diesjährigen Entwicklungspolitischen Diskussionstage des Seminars für ländliche Entwicklung und der Heinrich-Böll-Stiftung markierte, beschäftigte sich mit „Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung“ (PGF). Auch wenn dieses Thema auf den ersten Blick recht trocken klingen mag, entfaltet es bei näherer Betrachtung doch eine enorme Brisanz. Eventuell haben wir es hier mit einem fundamentalen Strategiewechsel in der internationalen EZ zu tun, der sich auf alle beteiligten Arbeitsbereiche auswirken wird.

Entwickelt hat sich dieses neue Instrument im Rahmen der Entschuldungskampagne für *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC) v.a. in Afrika und im Kontext der Entwicklung von *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP).

Die Bedeutung von PGF hat in den letzten Jahren international stark zugenommen und gilt bei vielen Gebern bereits als die effektivste Form der Zusammenarbeit. Dieser Trend bestätigte sich zuletzt in der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (OECD/DAC).

Das Thema PGF ist äußerst vielschichtig und komplex. Einerseits besticht PGF durch eine Reihe von Vorteilen: Nutzung der Strukturen und Systeme der Partnerseite, Abbau paralleler Implementierungsstrukturen (*alignment*), Lieferaufbindung sowie die Nutzung gemeinsamer Prozeduren und dadurch evtl. Senkung von Transaktionskosten. Durch die Beteiligung an PGF sehen viele Geber zudem die Möglichkeit einer größeren Hebelwirkung zur Verbesserung von strukturellen Rahmenbedingungen in den Partnerländern.



Andererseits ist offensichtlich, dass bezüglich der technischen Umsetzung (Harmonisierung der Geber, Rechenschaftslegung und Verwaltungskapazitäten des Partners, Monitoring, Problem der Fungibilität und Mittelfehlverwendung) noch einiges zu tun ist. Gleiches gilt für die politische Umsetzung, vor allem bei der Einbindung der nationalen Parlamente und der Zivilgesellschaft hinsichtlich des *implementation* und des *participation gap*. Es gilt also zu erörtern, wie genau eine konditionierte und von Politikdialog begleitete PGF gestaltet und umgesetzt werden muss, um zu gewährleisten, dass die Mittel tatsächlich zur Armutsminderung in den Partnerländern beitragen.

Schließlich bringt Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung als neue Finanzierungsform auch Implikationen für die Außenstrukturen deutscher Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und deren Aufgabenfeld mit sich. Dabei zeigt sich insbesondere Bedarf an neuer Expertise und Kompetenzen in der Technischen Zusammenarbeit (TZ).

Aufgrund der Tatsache, dass der Trend zu PGF sich unter *leading donors* durchzusetzen scheint, beginnt sich auch die deutsche EZ für diese neuen Instrumente zu öffnen.

Zur Einführung in die Diskussion wurden die Referenten gebeten, ein Eingangsreferat zu den folgenden Themen zu halten:

- Wie stellt sich der Stand der internationalen Debatte um PGF dar?
- Wie positioniert sich Deutschland innerhalb der Gebergemeinschaft zu diesem Thema und welche Rolle spielen Konditionalitäten bei der Mittelvergabe?
- Welche Herausforderungen stellen die PGF-Instrumente an die Deutsche TZ?

## 1.2 Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung – Zum Stand der deutschen und internationalen Diskussion

von Dr. Stephan Klingebiel, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Dr. Stephan Klingebiel (am Rednerpult)

### Vorbemerkung / Definition

Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) bzw. *Program-Based Approaches* (PBAs) sind Ansätze, die durch folgende Merkmale charakterisiert sind:

- Es gibt ein Programm (etwa Armutsreduzierungsstrategie / PRSP), welches sich durch *leadership* durch das Partnerland auszeichnet.
- Das Programm beinhaltet einen gemeinsamen Budgetrahmen.
- Es gibt umfassende Anstrengungen zur Nutzung der Verfahren und Instru-

mente der Partnerseite u.a. bei der Implementierung, dem Finanzmanagement, dem Monitoring und der Evaluierung.

- Die Geberunterstützung erfolgt durch Gemeinschaftsfinanzierungen (*baskets* etc.) oder durch sektorbezogene bzw. allgemeine Budgethilfen.

Bei der PGF-Diskussion geht es nicht um die Bündelung von verschiedenen Maßnahmen eines einzelnen Gebers zu einem Programm bzw. um projektbezogene Beiträge zum Programm der Partnerseite.

## **These 1**

PGF ist natürlich kein Patentrezept; sie wird aber zunehmend für viele Partnerländer ein wichtiges oder sogar das zentrale Instrument im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit werden.

Es gibt Länder und Situationen, wo PGF nicht sinnvoll oder verantworten ist bzw. wäre. Dies gilt sicherlich für viele fragile Länder oder Länder mit einem relativ hohen Entwicklungsniveau, die über gute Kapazitäten zur Planung und Einbeziehung externer Beiträge verfügen (etwa Indien).

Wichtiger ist allerdings nicht so sehr die defensive Frage, wo PGF nicht sinnvoll oder möglich ist, sondern wo ein solches Vorgehen entwicklungspolitische Vorteile verspricht und wie eine deutsche Beteiligung aussehen kann. Dies gilt für viele Partner in Subsahara-Afrika und verschiedene andere Länder, insbesondere mit niedrigem Einkommen und hoher ODA-Abhängigkeit.

Wer in PGF-relevanten Ländern in diesem Bereich als Geber nicht mitwirkt, hat erheblich weniger Möglichkeiten zum wirksamen entwicklungspolitischen Dialog mit der Partnerseite, aber auch mit anderen wichtigen Gebern.

## **These 2**

Bei der Diskussion um PGF gilt es zu beachten, dass sich hinter dem „technischen“ Instrument Programmfinanzierung auch ein politisch sehr sensibles Thema verbirgt, denn diese Instrumente sind mit einem massiven Eingriff in die Souveränität der Partnerländer verbunden.

Zudem stehen sensible Fragen wie die Wirkungen auf die Militärhaushalte zur Debatte, weshalb es notwendig ist, sich Fälle wie Ruanda und Uganda genau anzusehen.

### **These 3**

PGF und wesentliche Prinzipien von PGF (Nutzung der Strukturen und Systeme der Partnerseite, Abbau paralleler Implementierungsstrukturen, Lieferaufbindung, Nutzung gemeinsamer Prozeduren etc.) sind nicht vollständig, aber mehrheitlich in der internationalen Diskussion als entscheidender Schlüssel zur Erhöhung der ODA-Wirksamkeit anerkannt. Zuletzt machten dies die *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (OECD/DAC) und der von Jeffrey Sachs geleitete Bericht *Investing in Development* deutlich.

International wird mehrheitlich – zum Teil im Gegensatz zur deutschen Diskussion – nicht mehr über das „Ob“, sondern über das „Wie“ von PGF diskutiert. Eine Reihe von Partnerländern fordern die Geber außerdem ausdrücklich auf, ihre EZ-Instrumente entsprechend umzustellen.

Das BMZ hat bereits 2001 in einem Positionspapier erklärt, dass PGF „*als die effektivste Form der Zusammenarbeit gilt*“. Die deutsche EZ hat vor diesem Hintergrund mehrfach verkündet, die PGF-Anteile erhöhen zu wollen.

Die Umsetzung bei der PGF hinkt teilweise der Rhetorik auch ihrer Befürworter hinterher. Einzelne Geber wie die EU-Kommission, die Weltbank und DFID stellen mehr als ¼ ihrer ODA allein in Form von allgemeiner Budgethilfe zur Verfügung (SPA-Angaben). Der PGF-Anteil an der bilateralen deutschen EZ liegt bei knapp 3 %.

### **These 4**

In geeigneten Ländern ist PGF ein zentraler Hebel, um Fortschritte sowohl bei der Effizienz als auch der Effektivität der ODA zu erreichen.

PGF bietet grundsätzlich gegenüber einem projektbezogenen Vorgehen Vorteile. PGF ist sehr viel stärker nachfrageorientiert, verringert die Anzahl der Akteure, passt sich in die nationalen Anstrengungen ein, bietet erst den Einstieg in Diskussionen über nationale Prioritäten etc. Sie ist in der Regel in den nationalen Haushalt einbezogen (*on budget*) und verbessert damit Entscheidungs-, Planungs- und Durchführungsprozesse (Einbeziehung von Parlamenten, Zivilgesellschaft etc.). Mit PGF lassen sich die Dinge finanzieren, die vordringlich benötigt werden. Dies können Investitionen (etwa im Bereich von sozialer oder wirtschaftlicher Infrastruktur), Gehälter für Personal (Bildung, Gesundheit etc.) oder Studien, Fortbildungen o.ä. sein. Es wird dort finanziert, wo sich Engpässe ergeben.

Sollten die ODA-Erhöhungen gänzlich oder teilweise stattfinden, die derzeit in der internationalen Diskussion erörtert werden, ist PGF mit großer Sicherheit ein wesentliches Element bei der Umsetzung.

## **These 5**

Ein wesentliches Argument, das häufig gegen PGF eingesetzt wird, ist die Gefahr der Mittelfehlverwendung, d.h. Möglichkeiten zur persönlichen Bereicherung oder Einsatz der Mittel für andere als die vorgesehenen Zwecke. Diese Argumentation übersieht, dass auch andere EZ-Instrumente grundsätzlich mit dem Fungibilitätsproblem konfrontiert sind.

ODA ist prinzipiell fungibel. Der Geberbeitrag entlastet immer die Partnerseite und schafft dort Spielräume, Ressourcen an anderer Stelle einzusetzen.

Die Bereitstellung von Ressourcen für bestimmte Bereiche (etwa Bildung und Gesundheit) bewirkt keineswegs automatisch eine höhere Priorität für diese Anliegen. Die einzige Möglichkeit, dies zu erreichen, besteht darin, mit der Partnerseite über Prioritäten Übereinkunft zu erzielen und entsprechende Monitoringverfahren zu etablieren. Für ein solches Vorgehen bietet Programmfinanzierung in aller Regel erst die Voraussetzungen.

Dort, wo die Rahmenbedingungen aufgrund von Korruption o.ä. schlecht sind, können *baskets*, die von der Geberseite gänzlich oder wesentlich kontrolliert werden, entsprechenden Gefahren vorbeugen helfen.

D.h. dass durch PGF keineswegs automatisch die Möglichkeiten zur Zweckentfremdung von Mitteln erhöht werden.

## **These 6**

Durch PGF ist *capacity building* keineswegs überflüssig, sondern das Vorgehen unterscheidet sich nur von früheren Ansätzen.

Insbesondere beim traditionellen *capacity building* gibt es teilweise erhebliche Defizite, da die Maßnahmen der verschiedenen Geber vielfach nicht anschlussfähig sind. Viele Maßnahmen haben sich als stark geberinduziert erwiesen. Zudem finden Effizienzgesichtspunkte vielfach eine zu geringe Bedeutung (teures Auslandspersonal etc.).

Es sprechen aber keine Gründe dagegen, bei entsprechenden Engpässen PGF für *capacity building* zu nutzen. Hierfür liegen zahlreiche Beispiele vor. Insbesondere auf dem Gebiet des öffentlichen Budgetmanagements (Rechnungshöfe etc.) gibt es sogar einen wachsenden Bedarf, *capacity building* zu betreiben.

### **These 7**

Bei der Ausgestaltung der EZ mit Partnerländern geht es insbesondere bei der PGF nicht ausschließlich um den bilateralen Beitrag, sondern auch um die Möglichkeiten zur Mitgestaltung im EU-Kontext und auf der Ebene der internationalen Entwicklungsbanken.

Die verschiedenen entwicklungspolitischen Akteure und die Handlungsmöglichkeiten der deutschen Entwicklungspolitik sollten im Hinblick auf PGF in der Regel einer Gesamtstrategie folgen. Die Frage, ob beispielsweise ein Land für PGF geeignet ist, lässt sich in aller Regel etwa für den Europäischen Entwicklungsfonds oder die Weltbank-Armutskredite (PRSC) einerseits und die bilaterale deutsche EZ andererseits nicht sinnvoll unterschiedlich beantworten. Aus diesem Grund sollten sich die verschiedenen Geber auf standardisierte Instrumente einigen, auf deren Basis entschieden wird, ob ein Land sich für Budgethilfe qualifiziert oder nicht.

### **These 8**

Das öffentliche Budgetmanagement entwickelt sich zu einem Schlüsselthema in der Entwicklungspolitik.

Vor dem Hintergrund der PGF-Debatte und „benachbarter Themen“ (etwa HIPC und entsprechender *tracking*-Studien) werden die öffentlichen Haushalte von Entwicklungsländern zunehmend relevant. Dabei müssen sowohl die öffentlichen Budgetmanagementsysteme der Partner und deren Planungs- und Umsetzungskapazitäten thematisiert werden als auch die Instrumente zur Beurteilung der treuhänderischen Risiken beim Einsatz von PGF.

In diesem Rahmen spielt *capacity building* eine wesentliche Rolle und sind bergemeinschaftliche Analyseinstrumente (v.a. das PEFA-Programm; *Public Expenditure and Financial Accountability*) unverzichtbar.

## 1.3 Politikdialog und Konditionalitäten im Rahmen der Budgethilfe

von Nassir Djafari, KfW-Entwicklungsbank



Nassir Djafari

Um eine Vorstellung davon zu geben, wie weit die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bereits im Bereich von PGF aktiv ist, zunächst einige einführende Zahlen:

- Die KfW setzt im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) gegenwärtig PGF-Vorhaben in 18 Ländern mit einem Gesamtvolumen von etwa 350 Mio. Euro um. Vor vier Jahren gab es lediglich ein Vorhaben in Tansania.
- Etwa 55% der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) gehen an PRSP-Länder,

vor vier Jahren waren es noch etwa 41%.

- in dieser Zielgruppe der PRSP-Länder beträgt der Anteil der PGF-Vorhaben im KfW-Portfolio 11%.

Diese Zahlen verdeutlichen zwei Trends:

Die FZ mit den armen Ländern hat in den letzten Jahren stark zugenommen sowie auch die Vorhaben, die im Rahmen von PGF finanziert werden.

Die Ausrichtung der Geberpolitiken an einem *Poverty Reduction Strategy* (PRS)-Prozess (*alignment*) und die Harmonisierung der Geberpraktiken ist ungeachtet der „*Aid Modalities*“ eine wichtige Voraussetzung für die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit. Gleichwohl erwachsen aus der geregelten Zusammenarbeit zwischen den Gebern und dem Partnerland im Rahmen der Budgethilfe (z.B. gemeinsame Gebermissionen, *Framework Agreements*, Politikmatrix, Dialoggremien) besondere Herausforderungen an *alignment* und Harmonisierung von Politiken sowie an die Arbeitsteilung unter den Gebern. Der Beitrag versucht mit den folgenden Thesen, die an die aktuelle internationale Debatte anknüpfen, einige Akzente für die weitere Diskussion zu setzen.

### **These 1**

*Alignment* bedeutet, dass sich die EZ an den PRSPs der Partnerländer ausrichten soll. Eine Reihe neuerer Evaluierungen (z.B. des Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der britischen EZ) zeigen jedoch, dass die PRSPs bisher noch wenig konkret sind und daher nicht geeignet, als Orientierungsgrundlage für die Zusammenarbeit zu dienen. Damit sich die Geber an den Strategien der Partnerländer ausrichten können, müssen diese in der Regel erst noch politische Umsetzungspläne („*political road maps*“) für die PRSP erarbeiten.

### **These 2**

*Alignment* ist kein einseitiger Akt, sondern ein Prozess mit beidseitiger Verantwortung. Er kann nur gelingen, wenn die unterschiedlichen Rechenschaftsbeziehungen, Handlungszwänge und Anreizstrukturen beider Seiten, Partnerland und Gebern, zum Tragen kommen.

*Alignment* bedeutet auch, die Interessen der deutschen Steuerzahler zu berücksichtigen, indem sehr sorgfältig analysiert wird, ob die Voraussetzungen für PGF



vorhanden sind, und welche Konditionalitäten geeignet sind, um Budgethilfe ziel führend einzusetzen. Dies setzt eine genaue Kenntnis der verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Kräfte und Partikularinteressen in einem Partnerland voraus. Zur Erlangung dieser Kenntnis sind zwei Dinge notwendig.

Zum einen muss das Analyseinstrumentarium verbessert werden. Die von der Weltbank entwickelte *Poverty and Social Impact Analysis* (PSIA) ist ein solches Instrument, das sehr gut geeignet ist, eine Politikfolgenabschätzung zu betreiben. Unter Zuhilfenahme von PSIA können z.B. die Umverteilungswirkungen einer bestimmten Reform abgeschätzt werden. Ein anderes Instrument, das die Weltbank verwendet, ist die *Country Political and Institutional Analysis*, ein Indikatorenraster, anhand dessen es möglich ist, die Regierungsführung in einem Land einzuschätzen.

### **These 3**

Der Erfolg des Politikdialogs hängt auch davon ab, dass die Partnerregierung die geplanten Reformen den betroffenen staatlichen Institutionen vermittelt und die verschiedenen gesellschaftlichen Interessenverbände konsultiert. Nicht nur bei den unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräften, sondern auch innerhalb der Regierung kann es unterschiedliche Positionen geben. So können neben dem Finanzministerium auch andere Sektorministerien durch die Budgethilfe betroffen sein, welche nicht mit am Verhandlungstisch sitzen. Konsultationsprozesse gibt es in den Partnerländern im Kontext der PRSP-Erstellung, nicht aber im Kontext von PGF-Verhandlungen. Genau hier wäre aber ein Informationsaustausch wichtig, um die vorgesehenen Reformen im Partnerland zum Gegenstand einer Diskussion werden zu lassen. Die Geber können diesen Prozess vor allem durch ihre Technische Zusammenarbeit, z.B. durch den Einsatz von Prozessmoderatoren unterstützen.

### **These 4**

Ein wichtiges Thema im Zusammenhang mit PGF sind Konditionalitäten. Nach 30jähriger Erfahrung wurde seitens der Geberländer mittlerweile erkannt, dass Konditionalitäten nur dann umgesetzt werden, wenn sie von der Partnerregierung tatsächlich gewollt und von den entscheidenden gesellschaftlichen Kräften im Land unterstützt werden. Trotzdem gibt es ein Spannungsverhältnis zwischen *ownership* und Konditionalitäten. Wie ist mit dieser Situation umzugehen?

Der Politikdialog sollte sich so weit wie möglich auf die Ziele und Ergebnisse konzentrieren und den Weg zu deren Erreichung dem Partnerland überlassen. *Outcome*-Konditionalitäten können diesen Prozess unterstützen, sind aber nur bedingt praktikabel (in Abhängigkeit von Politikfeld und Zeithorizont). Stattdessen erscheint eine kohärente Kombination von *Input*-, *Output*- und *Outcome*-Konditionalitäten sinnvoll.

### **These 5**

Wie kann entschieden werden, ob eine Konditionalität erfüllt ist, oder nicht? Eine „Punktlandung“ bezüglich der Erreichung einer Konditionalität funktioniert aller Erfahrung nach selten. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, Indikatoren als Zielkorridore zu vereinbaren. Ein Indikator könnte demnach beispielsweise die Erhöhung der Einschulungsrate um einen Faktor  $x+1$  bis  $x-1$  sein. Dies sind allerdings Vorgehensweisen, die auf internationaler Ebene noch diskutiert werden müssen.

### **These 6**

Eine weitere Herausforderung im Kontext von PGF ist die Tatsache, dass im Falle der Nicht-Auszahlung durch die Geber infolge einer Nicht-Einhaltung der Konditionalitäten ein Teil der öffentlichen Ausgaben der Partnerländer nicht gedeckt ist. Dies gilt insbesondere für Länder mit einer sehr hohen Abhängigkeit von Entwicklungshilfegeldern ( $> 50\%$ ). Um dem Problem zu entgehen, dass Sozialprogramme nicht mehr finanziert werden oder Aids-Präventions-Programme zusammenbrechen, zahlen die Geber letztendlich trotz Nicht-Einhaltung der Konditionalitäten. Denn die Erfahrung zeigt, dass die Partner zuerst die Programme kippen, welche von den Gebern gewünscht waren, um z.B. die Gehälter der öffentlichen Bediensteten weiter bezahlen zu können, da letzteres für die Partnerregierungen politisch wesentlich relevanter ist.

Es existiert also ein Spannungsverhältnis zwischen Konditionalitäten und der Planbarkeit der Finanzströme aus der Perspektive der Partnerländer. Wie lassen sich nun die Konditionalitäten harmonisieren, um die Transaktionskosten der Partner zu minimieren? Die Vielzahl und das Nebeneinander von Konditionalitäten mehrerer Geber belasten die begrenzten Umsetzungskapazitäten der Partnerländer erheblich. Um dies zu vermeiden, ist es sinnvoll, alle Konditionalitäten aus einem gemeinsamen Programm abzuleiten und auf „isolierte“ Auflagen ein-

zelner Geber zu verzichten. Die Gesamtzahl der Konditionalitäten sollte begrenzt werden. Um gleichzeitig jedoch das Risiko des Wegbrechens großer Finanzpakete zu vermeiden, d.h. die Volatilität der Auszahlungen zu vermindern, ist es notwendig, dass nur ein Teil der Auszahlungen („Leistungsbezogene Tranche“) an die Konditionalitäten geknüpft wird. Ein weiterer Teil der Auszahlungen wird als Basistranche ausgezahlt, d.h. basierend auf einer ex-ante Einschätzung durch den IWF, die bestätigt, dass die makroökonomische Politik des Landes unterstützenswürdig ist. Je abhängiger das Land von externer Finanzierung ist, desto höher kann man die allgemeine Tranche setzen.

## 1.4 Zur Rolle des *capacity building* und der Technischen Zusammenarbeit bei programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit

von Dr. Helmut Asche, GTZ



Dr. Helmut Asche (am Rednerpult)

Die Thematik der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) ist Teil des langen Weges der Umorientierung weg von rein projektbezogener Entwicklungszusammenarbeit („Projektitis“) hin zur Programmorientierung. Dies ist eine notwendige Entwicklung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ), um den in der UN-Millenniumserklärung formulierten Zielen überhaupt einen Schritt näher zu kommen.

Ein spezifisch deutsches Problem in diesem Zusammenhang ist, dass man sich

hierzulande zunächst vor allem mit der „nationalen Programmbildung“ im Sinne der Bildung inhaltlicher Cluster bei eigenen EZ-Projekten und -Instrumenten beschäftigt hat. In Bezug auf die Entwicklung bei der internationalen Programmorientierung liegt die deutsche EZ im internationalen Vergleich noch ziemlich weit zurück, holt aber in letzter Zeit erheblich auf.

### **Die Architektur der Programmhilfe**

Die Debatte um PGF ist vor dem Hintergrund einer EZ-Architektur zu sehen, deren Kern die *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) darstellen. Dieses Gebäude hat die Form eines Tempels, in der das jeweilige PRSP eines Partnerlandes als Dach über verschiedenen Säulen liegt, welche durch die nationalen Sektorprogramme oder allgemeine Budgethilfen gebildet werden. Das große Problem dieser Architektur liegt in der Schwäche der Dachkonstruktion: Diese Schwäche betrifft sowohl die faktische Qualität der PRSPs selbst, als auch den politischen Willen der Akteure, die im Prozess der PRSP-Erstellung und -Umsetzung eine wesentliche Rolle spielen. Als Konsequenz ergibt sich - zugespielt formuliert -, dass in den meisten Ländern in Wahrheit gar nicht das PRSP, sondern nur „PRSP-Derivate“ wie z.B. Weltbank-Armutskredite (PRSCs), *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) oder Budgethilfen der Europäischen Union, implementiert werden. Die wichtigen Entscheidungen werden in der Realität in kleinen, beteiligungsfreien Räumen zwischen Gebern und Finanzministerium ausgehandelt. Eine der Konsequenzen aus dieser fragilen PRSP-Konstruktion ist, dass eine „PGF der reinen Lehre“, also eine sektorale oder allgemeine Budgethilfe, die sich auf ein abgestimmtes und politikrelevantes Programm der Partnerseite bezieht, oft nur einen Teil der Realität, wenn nicht sogar die Ausnahme darstellt. Spricht man über PGF, so ist aber darauf hinzuweisen, dass dies nur im Rahmen einer breiteren Debatte um programmorientierte EZ (*Programme Based Approaches*) sinnvoll ist, da PGF nur eine Teilmenge von programmorientierter EZ darstellt. Erst, wenn die Voraussetzungen für eine funktionsfähige programmorientierte EZ im weiteren Sinne geschaffen sind, kann es auch PGF im engeren Sinne geben.

### **Die Krümmung des entwicklungspolitischen Raumes**

Das Kernproblem von Programmorientierung und PGF beruht auf einem massiven Problem des *capacity building* auf der Partnerseite und kann treffend mit dem Bild von der „Krümmung des entwicklungspolitischen Raumes“ beschrieben

werden: Die gesamten Voraussetzungen zur erfolgreichen Umsetzung von PGF sind eigentlich nur in Schwellen- oder Ankerländern gegeben. Doch gerade diese Länder haben kein Interesse an PGF, sondern fordern selbstbewusst sehr spezifische Projekthilfen, gerade von der GTZ. Dahingegen verfügen die derzeitigen PGF-Empfänger nur eingeschränkt über die notwendigen Fähigkeiten zur Umsetzung. Das heißt, wir kommen am einen Ende des entwicklungspolitischen Spektrums wieder auf die Form von Hilfe zurück, von der wir uns am anderen Ende des Spektrums gerade zu verabschieden suchen. In diesem Dilemma zeigt sich auf dramatische Weise die Notwendigkeit von *capacity building* bzw. *development* in PRSP-Ländern.

Dieses Dilemma darf für die Geberseite aber nicht zur Generalentschuldigung werden, mit der PGF als nicht praktikabel abqualifiziert wird, oder dazu dienen, eine Endlosschleife separater Implementierungsstrukturen zu rechtfertigen.

### **Ein dynamisches Konzept von *capacity development***

Gerade im Hinblick auf PGF ist der Übergang vom Konzept des statischen *capacity building* hin zu einem dynamischen *capacity building* essentiell. Das statische Konzept würde lauten: Sind die Voraussetzungen nicht da, wird die bisherige Arbeitsweise nicht geändert. Das dynamische Konzept besagt, dass der Partner ganz bewusst – und dies unter Inkaufnahme von Risiken – in eine größere Verantwortung genommen wird, indem ihm auch größere Summen durch die FZ und TZ anvertraut werden. Man geht davon aus, dass durch diesen Verantwortungszuwachs die dazugehörenden Voraussetzungen in dem Maße mitwachsen, wie die Programmhilfen erhöht werden. Dahinter steht die Überlegung, dass in grundsätzlich legitimierten politischen Systemen ein Partner, der über größere Summen selbst verfügen darf, damit verantwortlicher umgehen wird, als wenn ihm bis ins Detail vorgeschrieben wird, wofür er diese Gelder auszugeben hat.

Abgesehen von dieser Annahme automatisch mitwachsender Verantwortlichkeit gibt es allerdings keine prä-stabilisierte Harmonie zwischen den beiden Verläufen. Also: mehr PGF führt nicht automatisch zu mehr *capacity to manage*.

Gerade aus diesem Grund ist es wichtig, dass *capacity building* im Umfeld von Programmhilfe eine noch viel größere Bedeutung zukommt als in der traditionellen Projekthilfe. Im Grunde bedeutet auch PGF also mehr Bedarf an TZ, da sie mehr *capacity development* im breitesten Sinne erfordert. Essentiell dabei ist, die

TZ intelligent auf die Anforderungen für Programmhilfe und PGF abzustimmen. Dies erfordert einen ziemlich drastischen Wandel der TZ und eine Anpassung an diese neuen Anforderungen.

Trotzdem erscheint die deutsche TZ – zum Beispiel im Vergleich zur Arbeit der Weltbank in diesem Bereich – gar nicht schlecht aufgestellt. Sie orientiert sich darauf, einen drastisch wachsenden Bedarf an Beratungsleistungen und *capacity building* in den folgenden fünf Bereichen zu bedienen:

1. im Zusammenhang mit Programmhilfen im organisatorischen und Management-Bereich
2. im Bereich fachlich-technischer Fähigkeiten
3. im Bereich des Managements öffentlicher Finanzsysteme (*public financial management*)
4. im Bereich der breiten gesellschaftlichen Zurechenbarkeit von Verantwortung (*accountability*) und des Monitoring (PRSP-Monitoring und Monitoring von Programmen als eigenem Arbeitsbereich der Monitoringentwicklung)
5. im Bereich neuer Aufgaben von Partizipationsförderung.

Der Ausbau dieser Beratungsleistungen gestaltet sich deshalb sehr anspruchsvoll, da nur ein kleiner Teil davon standardisierbar ist und gegebenenfalls in ein Gesamtpaket einer Gemeinschaftsfinanzierung integriert werden kann.

Der größere Teil besteht in nicht-standardisierbaren, von ordnungspolitischen und gesellschaftlichen Werten geprägten Vorstellungen, Aufgaben und Beratungen, die direkt geleistet werden müssen und nicht auf dem Markt eingekauft werden können. Die Herausforderung der TZ hinsichtlich der programmorientierten EZ besteht also im Ganzen darin, eine intelligente Kombination aus standardisierbaren und nicht-standardisierbaren Leistungen anzubieten.

## 1.5 Zusammenfassung der Diskussion

Den Vorträgen der drei Referenten schloss sich eine Diskussion mit dem Podium und später mit dem Publikum an, die durch Eingangsfragen der ModeratorInnen angestoßen wurde. Im Folgenden sind die wichtigsten Diskussionsbeiträge zusammengefasst.

### **Ownership, commitment und die Rolle der Parlamente**

*Wie ist der Widerspruch aufzulösen, dass PGF auf der einen Seite zu mehr commitment der Partnerländer führen soll, auf der anderen Seite aber auch als größerer Hebel der Geber zur Durchsetzung gewünschter Reformen gesehen wird?*

Herr Klingebiel betonte, dass als Grundkonstrukt von PGF gemeinsam mit dem Partnerland Zielkorridore definiert werden müssen. Der Weg, wie das Partnerland diese Ziele schließlich erreicht, liegt überwiegend in dessen Verantwortung. Den Gebern kommt es letztlich auf das Ergebnis an und darauf, dass der Prozess dorthin vernünftig ist. Das heißt, dass im Fall eines Korruptionsfalls bestimmte Mechanismen greifen müssen, um diesen aufzufangen. Das *commitment* der Partnerländer zeigt sich in einem intelligenten Programm der jeweiligen Regierung und der Fähigkeit, dieses auch umzusetzen. Deshalb kann PGF (vor allem bezogen auf Budgethilfe) auch nicht in allen Ländern funktionieren.

Angesprochen, inwiefern sich PGF als „PRSP-Derivate“ überhaupt von Strukturanpassungskrediten unterscheiden, erläuterte Herr Klingebiel, dass diese vor allem in der Qualität und Zielsetzung der Konditionalitäten liegen. Bei der PGF steht nicht die makroökonomische Anpassung im Vordergrund, sondern eine Unterstützung von armutsorientierten Politiken.

### **Mittelverwendung**

*Birgt PGF die Gefahr von Korruption oder die Chance zu Good Governance? Sind in diesem Zusammenhang funktionsfähige Rechenschaftslegungsstrukturen die Voraussetzung oder das Endprodukt von PGF?*

Es ist richtig, dass Budgethilfen teilweise in Ländern geleistet werden, die im Bereich des öffentlichen Finanzwesens über sehr schwache Regierungs- oder institutionelle Strukturen verfügen, die andererseits aber besonderes abhängig von



den Gebern sind, erklärte Herr Djafari. Es ist kompliziert damit umzugehen. Vor einigen Jahren, als PGF noch in den Anfängen steckte, galten hohe Eingangsvoraussetzungen hinsichtlich Basisstandards, Transparenz der öffentlichen Finanzsysteme sowie guter Regierungsführung. Dabei hat sich herausgestellt, dass keines der für PGF in Frage kommenden Länder überhaupt die Voraussetzungen für diese Finanzierungsform erfüllt. Heute versucht man, die grundsätzliche Bereitschaft eines Landes zu Reformen im öffentlichen Finanzwesen und zu Transparenz abzuschätzen, und diese im Anschluss zum Kernpunkt des Politikdialogs zu machen. Trotzdem ist PGF nach wie vor mit erheblichen Risiken verbunden, die es durch entsprechende Analyseinstrumente abzuschätzen gilt.

Herr Asche betonte den Unterschied zwischen dynamischem und statischem *capacity building*: Ein *capacity building* im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements wächst in dem Maße, in dem einem Partnerland höhere Verantwortung übertragen wird. Trotzdem kann bei PGF auf Minimalstandards nicht verzichtet werden.

*Im Zusammenhang mit der Gefahr der Mittelfehlverwendung bei PGF wurde die Frage gestellt, warum PGF in Ländern wie Ruanda und Uganda geleistet wird, wo 20% der Haushaltsmittel in den Verteidigungshaushalt fließen.*

Für Herrn Djafari ist es zu früh, um Erfolge und Misserfolge von PGF zu messen, auch bei solchen eher umstrittenen Ländern wie Ruanda oder Uganda. Momentan findet eine allgemeine Evaluierung von PGF Projekten, von der OECD durchgeführt, statt, an der sich alle Geber beteiligen. Erhofft werden Ergebnisse zum Umgang mit *good* und *bad practices*.

Weiterhin wies Herr Djafari darauf hin, dass die Fungibilitätsproblematik nicht nur bei Budgethilfe existiert, sondern auch bei Projekthilfen. Als Kontrollinstrument für die Verwendung von Budgethilfen wurde beispielsweise eine „Deckelung“ des Verteidigungshaushaltes der Partnerländer diskutiert, damit die Ausgaben in diesem Bereich einen bestimmten Prozentsatz nicht übersteigen. Dieser Ansatz bietet jedoch auch keine Lösung, denn Militärausgaben können versteckt unter einem anderen Haushaltstitel geführt werden. Wichtig ist eine Reform der öffentlichen Finanzen, damit von innen her Strukturen geschaffen werden, die für Kontrolle sorgen. So wird Transparenz gefördert und die Zentralregierung gestärkt.

## **Umbau der deutschen Außenstruktur**

*Erfordert PGF einen Umbau der deutschen Außenstruktur, eine Dezentralisierung der TZ-Beratungsleistungen und vor allem mehr Nachfrageorientierung?*



Publikumsdiskussion

Das deutsche EZ-System in seiner derzeitigen Struktur muss sich, laut Herrn Asche, erheblich ändern. Dies gilt insbesondere für die Außenstruktur, um den neuen Aufgaben, die mit zunehmendem Einsatz von Instrumenten der PGF einhergehen, gerecht zu werden. Die Aufgaben der Finanziellen und der Techni-

schen Zusammenarbeit werden sich darüber hinaus immer ähnlicher. Gerade die Prämisse der „EZ aus einem Guss“ erfordert eine abgestimmte Beratungsleistung der verschiedenen Entwicklungsorganisationen und eine breite Abstimmung der zuständigen Bundesministerien untereinander.

## **Förderung der Ländlichen Entwicklung im Rahmen von PGF**

*Inwiefern berücksichtigt PGF die produktiven Sektoren in den Partnerländern?  
Gibt es PGF-Maßnahmen im ländlichen Raum?*

Die Referenten waren sich einig darin, dass der Bereich Ländliche Entwicklung von großer Bedeutung ist und thematisch stärker im Rahmen von PGF diskutiert werden sollte. Die ländliche Regionalentwicklung spielt vor allem hinsichtlich der Armutsreduzierung eine wichtige Rolle, insbesondere in Subsahara-Afrika und in einigen lateinamerikanischen Ländern. Um dies zu bewerkstelligen ist eine verstärkte Förderung von Ländlicher Regionalentwicklung sowie vor allem auch Beratung nötig, da der produktive Schwerpunkt vieler Länder im Agrarsektor liegt. Produktive Sektoren finden sowohl bei den PRSPs als auch bei Sektorprogrammen wenig Berücksichtigung. In Mosambik und Uganda bestehen Sektorprogramme zur Modernisierung der Landwirtschaft, diese konzentrieren sich hinsichtlich ihrer Schwerpunkte aber hauptsächlich auf die Bereiche Bildung und Gesundheit.

Als Ursache dafür verwies Herr Asche auf die überdurchschnittlich hohe Zahl an *stakeholders* im landwirtschaftlichen Bereich. Diese gilt es, intelligent in einen Sektorprogrammansatz zu integrieren. Der Agrarsektor ist laut Herrn Asche zudem gekennzeichnet durch eine faktische Multisektoralität. So spielt auch die Infrastrukturförderung in diesem Kontext eine wichtige Rolle. Es müssen also Mechanismen gefunden werden wie Sektoransätze zur landwirtschaftlichen Förderung mit der räumlichen Komponente kombiniert werden können.

Herr Klingebiel unterstrich, dass es bei Programmfinanzierung nicht um bestimmte Sektoren geht. Langfristige Maßnahmen etwa im landwirtschaftlichen Bereich sind weiterhin wichtig, aber vor dem Hintergrund der Gesamtpolitik eines Landes zu bewerten. Die Perspektiven zur Bewertung von Politiken und konkreten Maßnahmen ändert sich also. Wichtig sind zudem die Konsequenzen unter dem Stichwort Dezentralisierung. Budgethilfe geht vorrangig an die Zentralregierung eines Partnerlandes, fließt also primär in die Hauptstadt, und muss von dort an die Provinzen weiter transferiert werden. Um Mitteltransfer auf Provinzebene und

kommunale Ebene zu bewerkstelligen, ist eine funktionierende Finanzverwaltung nötig. Deren Kapazitäten sind in den Partnerländern häufig nicht ausreichend entwickelt. Bei schwachen Institutionen besteht die Gefahr von Korruption oder eines ungeeigneten Mittelabflusses. Dieser Aspekt gestaltet sich als Dilemma, denn vor allem die kommunale Ebene spielt bei der Umsetzung von Armutsreduzierungsmaßnahmen eine zentrale Rolle. Der Aufbau von Kapazitäten auf lokaler Ebene müsste also mehr im Vordergrund stehen. In Äthiopien kommen beispielsweise auf regionaler Ebene *Public Expenditure Reviews* zum Einsatz. Gegenwärtig führt das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Malawi eine Studie zu den Schnittstellen von PRSP, Budgetmanagement und Kapazitäten auf kommunaler Ebene durch.

Herr Djafari erklärte, dass einige zentrale strukturelle Entwicklungshemmnisse auf übergeordneter Ebene im Politikdialog gelöst werden müssen. In vielen Partnerländern besteht ein hoher Regelungsbedarf der Bodenbesitzverhältnisse und der Landnutzungsrechte. Haushaltsmittel müssen umgeschichtet werden für die Förderung von Infrastruktur, Agrarforschung und landwirtschaftlicher Beratung. In den letzten Jahren gingen die öffentlichen Ausgaben in den Partnerländern im landwirtschaftlichen Bereich zurück oder stagnieren. Aufgrund von Geberpräferenzen geht der Trend der Mittelverwendung zur Förderung von Gesundheits- und Grundbildungsprogrammen. Vor diesem Hintergrund sollte ein Wechsel der Prioritätensetzung hin zur Förderung produktiver Sektoren stattfinden. Insgesamt stehen eine Verbesserung von Effizienz, Effektivität und Transparenz der öffentlichen Ausgaben im Vordergrund. Dies kann neue Finanzierungsspielräume schaffen.

## **PGF und Dezentralisierung**

*Welche Rolle spielt Dezentralisierung in Bezug auf Armutsreduzierung und PGF? Wie lassen sich die neue Finanzierungsmechanismen von PGF mit der dreifachen Form von Dezentralisierung (institutionell, fiskalisch und politisch) vereinbaren?*

Für Herrn Djafari ist Dezentralisierung wichtig, kann aber allein keine Lösung sein, da sie nur dort funktioniert, wo ein starker Zentralstaat den Rahmen setzt. PGF kann diesen Prozess besser als Projektansätze beeinflussen. Von besonderer Bedeutung ist bei diesem Thema der Politikdialog, da er ein wichtiges Mittel ist, um zentralstaatliche Veränderungen anzuregen. Als Negativbeispiel für

Dezentralisierung gilt Bolivien. Dort ist die Dezentralisierung weit vorangetrieben worden, der Zentralstaat hat jedoch nicht mehr die Kapazitäten, die Finanzmittel zu verwalten, und die Kommunen haben es schwer ohne ausreichende organisatorische und fachliche Kapazitäten die Mittel wirksam einzusetzen.

Die PRSPs und vor allem Sektorprogramme bergen laut Herrn Asche eine Gefahr der Rezentralisierung, der man sehr bewusst gegensteuern muss. Insbesondere in Afrika stellt sich der Dezentralisierungsförderung das Problem, dass der politische Wille nicht in allen Ländern ausreichend vorhanden ist und im Laufe der Förderung selbst erst gestärkt werden muss.

### **Bedeutung und Dauerhaftigkeit von PGF als neuem Instrument**

*Wie steht es mit der Dauerhaftigkeit von PGF? Kann man davon ausgehen dass man in ein paar Jahren nicht mehr die „Projektitis“ sondern die „Programmitis“ beklagt?*

Herr Djafari hob hervor, dass Projektfinanzierung weiterhin wichtig ist. Eine Hierarchisierung der *aid modalities*, wie z.B. beim *Department for International Development* (DFID), erscheint nicht sinnvoll. Es sind heutzutage in der EZ verschiedene Instrumente notwendig, die flexibel eingesetzt werden müssen. Es gibt Bereiche, z.B. die Frage nach Refinanzierung von Mikrofinanzierungsinstituten, die sich effektiver über Projekthilfe umsetzen lassen. Ebenfalls muss die Frage gestellt werden, wer Interesse an diesen neuen Ansätzen hat. Gerade vor dem Hintergrund der Multilateralisierung der EZ sind die Instrumente von PGF besonders wichtig. Zudem sind PGF-Aktivitäten ein zentrales Forum für internationalen Politikdialog. Die deutsche EZ muss diesen Dialog konstruktiv beeinflussen, um ihr Gewicht in der EZ auf internationaler Ebene zu erhalten.

Nach Ansicht von Herrn Asche hat die EZ in der Vergangenheit zu lange an wenig wirksamen Mitteln festgehalten. Er kritisiert nicht nur die „Projektitis“, sondern vor allem die Tatsache, dass die Masse an Einzelprojekten nicht mit den später aufgelegten Strukturanpassungsmaßnahmen verknüpft wurde. Trotzdem ist Projekthilfe kein Auslaufmodell, denn gerade im landwirtschaftlichen Bereich ist eine Kombination aus Projekt- und Programmhilfe geeignet.

## **Wirkungsmonitoring von PGF Ansätzen**

*Welche Möglichkeiten eines Wirkungsmonitorings von PGF-Maßnahmen gib es? Lassen sich Wirkungen bei gemeinschaftsfinanzierten Maßnahmen überhaupt noch einzelnen Gebern bzw. Finanzierungsquellen zuschreiben?*

Die Zuschreibung der erkennbaren *Outcomes* zu bestimmten Gebern ist, laut Herrn Djafaris Aussage, nicht notwendig – entscheidend ist, dass das jeweilige Land Fortschritte macht. Hier muss die Eigenverantwortung (*ownership*) von Partnerländern betont werden.

Das Wirkungsmonitoring von PGF gestaltet sich in der Tat als kompliziert. Dies stellt sich für Herrn Klingebiel jedoch nicht als grundsätzliches Problem dar. Vielmehr stellt sich die Frage wie man die Wirkung einer konkreten Maßnahme im Zusammenhang mit einem komplexen Gesamtsystem zeigen kann, ein Thema, das bereits bei Projekthilfen schwer lösbar war. Das Monitoring von PGF ist kein Problem grundsätzlich fehlender Methodik.

## **Beteiligung der Zivilgesellschaft**

*Es wird häufig kritisiert, dass Verhandlungen von Budgets weitgehend im partizipationsfreien Raum abgehalten werden. Bedeutet der vermehrte Einsatz von PGF- Instrumenten dann auch einen Abschied von der Zivilgesellschaft?*

Alle Referenten waren sich darin einig, dass die Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen wichtig ist. Die direkte Förderung der Zivilgesellschaft und deren Partizipation werden nicht unter PGF leiden. Herr Asche erklärte, dass es Fehlentwicklungen hinsichtlich der Einbindung und Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen im PRSP-Prozess gab. In der Gesamtbetrachtung gibt es aber keinen Abschied von der Zivilgesellschaft. Mechanismen zur umfassenden Einbindung der Zivilgesellschaft sind bei PGF sogar besser möglich als bei Projekthilfe. Was benötigt wird, ist ein intensiver Austausch über einen Mehr-Ebenen-Ansatz.

Herr Klingebiel betonte, dass diskutiert werden muss, inwieweit und in welcher Form die Zivilgesellschaft im PGF-Rahmen beteiligt werden kann. In Projekten war die Beteiligung von Zivilgesellschaft auch nicht immer umfassend und systematisch verankert. Projekte wurden von Regierung zu Regierung vereinbart, wobei die Partizipation jeweils sehr unterschiedlich und auch nicht in allen Fällen wirksam war. Als positives Beispiel für PGF lässt sich Uganda mit dem *Basket* im

Bereich *Justice, Law and Order* anführen. In den entsprechenden Mechanismen sind nicht nur die Geber und die Regierung, sondern auch das Parlament und zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt.

## **Steuerungskapazitäten von PGF**

*Erfordert PGF neue Maßnahmen des capacity buildings, insbesondere im Bereich der Hochschulbildung? Muss dies nicht sehr viel stärker berücksichtigt werden, um Steuerungskapazitäten vor Ort zu schaffen?*

Herr Asche erläuterte, dass der Aufbau von mehr Steuerungskapazität in den Partnerländern notwendig ist. Auch die Weltbank sieht diesen Bedarf. In diesem Zusammenhang wird neuerdings in der Tat anerkannt, dass Tertiärbildung wieder stärker gefördert werden muss.

Herr Klingebiel hob hervor, dass *capacity building* heute anders betrieben werden muss, da in den Ländern neue Anforderungen bestehen, gerade wenn es nicht um Grundbildungsmaßnahmen geht. Ein zentrales Problem liegt darin, dass die TZ lokales Know-how aufkauft, da sie bessere Gehälter für lokale Fachkräfte bezahlt. Die Geberstrukturen müssen vereinfacht werden. Angebote und Leistungen sollten in den Partnerländern ausgeschrieben werden, damit das Know-how vor Ort bleibt.

## **Abschließende Bemerkungen der Referenten**

Herr Asche ging darauf ein, dass aktuell wenigstens zwei umfassende Reformvorhaben eine große Herausforderung in der internationalen Zusammenarbeit darstellen. Erstens wird an einer neuen Synthese zwischen Entwicklungs-, Wirtschafts-, Außen- und Sicherheitspolitik gearbeitet, um Konflikt- und Krisenbekämpfung effektiver zu gestalten. Zweitens steht programmorientierte EZ nun im Vordergrund. Herr Asche betrachtet sie nicht als Modeerscheinung, sondern glaubt, dass auch PGF als strategisches Element langfristige Bedeutung haben wird. Gerade deswegen ist ein intelligenter Mix verschiedener Formen und Instrumente der Entwicklungshilfe notwendig, dessen Entwicklung zurzeit stärker betrieben wird.

Für Herrn Klingebiel muss PGF als Option etabliert werden. Es gilt, diese neuen Finanzierungsformen auch in der deutschen EZ stärker zu verankern, da hier das Beharrungsvermögen auf alten Instrumenten der Finanzierung in der Praxis noch

relativ hoch ist. Dies heißt auch, dass andere EZ-Instrumente nicht hinfällig werden, jedoch ein größeres Repertoire an Möglichkeiten ausgeschöpft werden kann.

Herr Djafari betonte nochmals, dass PGF ein sehr stark multilateral geprägter Ansatz ist. Dies ist als positiv zu bewerten. Für die deutsche EZ bedeutet dies, dass der Sichtbarkeit der bilateralen EZ eine neue Bedeutung bei diesen neuen Finanzierungsinstrumenten zukommt. Die Nachvollziehbarkeit des deutschen Beitrags muss im Rahmen von PGF deutlicher gemacht werden, damit sich die deutsche EZ nicht selbst überflüssig macht. Deutschland darf nicht die Rolle übernehmen in die gemeinsamen Töpfe einzuzahlen, ohne konstruktive Beiträge zur Verwendung der Mittel mitzugestalten.



## 2 Kurzbiografien der Referenten

**Dr. Helmut Asche** ist seit 2000 in der GTZ-Zentrale in Eschborn als Bereichsvolkswirt für Afrika südlich der Sahara zuständig und leitet eine Gruppe, die mit fachlichen und entwicklungspolitischen Querschnittsaufgaben in Afrika befasst ist. Von 1986 bis 1998 arbeitete er im Auftrag der GTZ als volkswirtschaftlicher und sozialpolitischer Regierungsberater in Burkina Faso, Ruanda und Kenia. Als Diplom-Volkswirt und Diplom-Soziologe war er zuvor für die Carl-Duisberg-Gesellschaft sowie an der Freien Universität Berlin tätig, mit Forschungsaufenthalten u.a. in Ostasien.

**Nassir Djafari** arbeitet seit 2002 als Abteilungsvolkswirt im Auslandssekretariat der KfW-Entwicklungsbank und beschäftigt sich dort mit Armutsminderungsstrategien und Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung. Er ist Diplomvolkswirt und kam 1993 nach Auslandseinsätzen in Peru und Polen im Auftrag der deutschen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit zur KfW.

**Dr. Stephan Klingebiel** ist Diplom-Politologe und ist seit 1993 am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) tätig, wo er seit 2003 die Abteilung für armutsorientierte Entwicklung, regionale Integration und Governance mit regionalem Schwerpunkt Subsahara-Afrika leitet. Zuvor arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Duisburg und am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF). Zuletzt veröffentlichte er u.a. Gutachten über neue Ansätze und Instrumente (Programmorientierung, Budgethilfen) in der Entwicklungszusammenarbeit und zu Schnittstellen zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik.