

**Der internationale Diskussionsstand über
Programmorientierung:**
Schlussfolgerungen für die deutsche
Entwicklungszusammenarbeit

Stephan Klingebiel

**Der internationale Diskussionsstand
über Programmorientierung:**

Schlussfolgerungen für die deutsche
Entwicklungszusammenarbeit

Stephan Klingebiel

Berichte und Gutachten 5/2003

Bonn 2003

©
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Telefon +49 (0)228 94927-0 · Telefax +49 (0)228 94927-130
DIE@die-gdi.de
www.die-gdi.de

ISBN 3-88985-253-X

Vorwort

In den vergangenen Jahren hat eine intensive internationale Debatte über Chancen und Risiken einer stärkeren Unterstützung von programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit (EZ) begonnen. Damit sind verschiedene EZ-Ansätze gemeint, die von Sektorprogrammen bis hin zur Budgethilfe reichen. Das wichtigste Merkmal von programmorientierter EZ ist, dass es sich um die unmittelbare Unterstützung von Programmen der Partner handelt. Die vorliegende Arbeit setzt sich mit dieser Diskussion auseinander und beschäftigt sich mit möglichen Konsequenzen für die deutsche EZ.

Wichtig ist dabei der Hinweis, dass sich die in Deutschland stattfindende Debatte über „Programme“ und „Programmbildung“ (im Sinne eines strategischen Bezugs mehrerer deutscher EZ-Projekte und -Instrumente, die ein inhaltliches *cluster* bilden sollen) in aller Regel von der internationalen Diskussion unterscheidet und nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist. Ausgangspunkt der deutschen Debatte sind damit die eigenen EZ-Maßnahmen, während im Mittelpunkt der internationalen Debatte solche Programme stehen, die vom Partner verantwortet, getragen und gesteuert werden.

Zur Vorbereitung der Studie wurden Gespräche mit Vertretern des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) in Deutschland sowie der Weltbank in Washington D.C. geführt. Zusätzlich konnten Ländererfahrungen sowie regionale Perspektiven im Hinblick auf Subsahara-Afrika einbezogen werden. Hierzu wurden Gespräche mit Vertretern der deutschen Botschaften, der deutschen EZ, anderer bi- und multilateraler Geber, der Partnerregierungen und zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie von Regionalorganisationen (*Economic Commission for Africa / ECA* und *African Development Bank / AfDB*) in folgenden Ländern geführt werden: Äthiopien, Côte d'Ivoire, Kamerun, Senegal und Uganda. Die Gespräche in den fünf genannten Ländern wurden zwischen April und Oktober 2002 geführt und spiegeln den Diskussionsstand zum jeweiligen Zeitpunkt wider.

Allen Interviewpartnern möchte ich für Ihre Gesprächsbereitschaft und vielfältige praktische Unterstützung herzlich danken.

Bonn, Juli 2003

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	I
1 Zielsetzung der Analyse	1
2 Hintergrund und Stand der Debatte über programmorientierte EZ	2
3 Chancen und Risiken programmorientierter EZ	10
4 Stand der Debatte in der deutschen EZ, bei anderen Gebern und den Partnerländern	12
5 Erfahrungen mit programmorientierten EZ-Ansätzen	16
5.1 Überblick zur praktischen Bedeutung programmorientierter Ansätze	16
5.2 Allgemeine Erfahrungen	17
5.3 Ausgewählte länderfallbezogene Erfahrungen	20
6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	28
Verzeichnis ausgewählter Dokumente und Literatur	33
Verzeichnis wichtiger <i>websites</i>	36
Anhang	37
Anhang 1: Implications of Budget Support, Sector Wide Approaches and Programme Support, Rede von C. M. Kassami, Permanent Secretary, Ministry of Finance Planning and Economic Development, Uganda, 27.06.2002	39
Anhang 2: Partnership Principles, Vereinbarung zwischen den Gebern und der ugandischen Regierung über Grundlagen der Entwicklungszusammenarbeit, 2001	49

Abbildung im Text

Abbildung 1: EZ – Formen im Hinblick auf Programmorientierung	9
---	---

Kästen im Text

Kasten 1: Transaktionskosten	3
Kasten 2: Zentrale internationale Diskussionsforen im Rahmen der PBA-Diskussion	5
Kasten 3: Unterschiede zwischen Zahlungsbilanz- und Budgethilfe	6
Kasten 4: Schuldenerlass	7
Kasten 5: Fungibilität von EZ	11
Kasten 6: Instrumente zur Bewertung von <i>Public Expenditure Management</i> und <i>Accountability</i>	19
Kasten 7: Indikatoren zur <i>governance</i> -Qualität von Ländern und zum Umgang mit HIPC-Mitteln	26
Kasten 8: Übersicht zu ausgewählten Informationen für PBA in Beispielländern	27
Kasten 9: Kriterien für länderbezogene Entscheidungen über programmorientierte EZ	32

Abkürzungsverzeichnis

AFD	<i>Agence Française de Développement</i>
AfDB	<i>African Development Bank</i>
AFRITAC	<i>African Regional Technical Assistance Center</i>
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BSPR	<i>Budget Support Programme for Poverty Reduction</i>
CAPE	<i>Centre for Aid and Public Expenditure</i>
CAS	<i>Country Assistance Strategy</i>
CCS	<i>Comité Consultatif et de Suivi des Ressources PPTE</i>
CDF	<i>Comprehensive Development Framework</i>
CFAA	<i>Country Financial Accountability Assessment</i>
CIDA	<i>Canadian International Development Agency</i>
CPAR	<i>Country Procurement Assessment Report</i>
CPIA	<i>Country Policy and Institutional Assessment</i>
CPI	<i>Corruption Perception Index</i>
DAC	<i>Development Assistance Committee</i>
DANIDA	<i>Danish International Development Agency</i>
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Schweiz)
DFID	<i>Department for International Development</i>
DSRP	<i>Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté</i>
ECA	<i>Economic Commission for Africa</i>
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FCFA	<i>Franc de la Communauté Financière d'Afrique / Franc de la Coopération Financière en Afrique centrale</i>

FED	<i>Fonds Européen de Développement</i>
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Country</i>
IDA	<i>International Development Association</i>
I-PRSP	<i>Interim Poverty Reduction Strategy Paper</i>
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
IWF	<i>Internationaler Währungsfonds</i>
JLOS	<i>Justice, Law and Order Sector</i>
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LENPA	<i>Learning Network on Program-Based Approaches</i>
MDGs	<i>Millennium Development Goals</i>
MTEF	<i>Medium-Term Expenditure Framework</i>
NORAD	<i>Norwegian Agency for Development Cooperation</i>
ODI	<i>Overseas Development Institute</i>
PBA	<i>Program-Based Approach</i>
PABDAS	<i>Programme d'Appui Budgétaire Direct à l'Ajustement Structurel</i>
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PEM	<i>Public Expenditure Management</i>
PER	<i>Public Expenditure Review</i>
PPTE	<i>Pays Pauvres Très Endettés</i>
PRSC	<i>Poverty Reduction Support Credit</i>
PRS	<i>Poverty Reduction Strategy</i>
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i>
SIDA	<i>Swedish International Development Cooperation Agency</i>
SIP	<i>Sector Investment Program</i>

SP	Sektorprogramm / <i>Sector Program</i>
SPA	<i>Strategic Partnership with Africa</i>
SSP	Schwerpunktstrategiepapier
SWAp	<i>Sector-Wide Approach</i>
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

Zusammenfassung

Stand der Debatte

Auf internationaler Ebene und in Deutschland wird eine intensive Debatte über programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geführt. Unter programmorientierter EZ (*Program-Based Approaches* – PBA) wird die Unterstützung von Programmen der Partner verstanden. Dies kann etwa durch Finanzierungsbeiträge zu Sektorprogrammen oder durch Budgethilfen geschehen. Das eng abgestimmte Vorgehen der Geber spielt in diesem Rahmen eine zentrale Rolle. Mechanismen zur gemeinschaftlichen Finanzierung (*basket funding* bzw. *common pools*) und andere Harmonisierungsanstrengungen erhalten eine wachsende Bedeutung.

Die Intention der Programmorientierung lässt sich folgendermaßen beschreiben: Abgestimmte Geberinterventionen sollen unter der Leitung des Partnerlandes so erfolgen, dass diese konsistent mit den allgemeinen und sektoralen Strategien und Umsetzungsmechanismen des Partners sind. Existierende Partnerstrukturen (Budgetverfahren, Durchführungskapazitäten etc.) sollen dabei genutzt werden. *Ownership* soll dadurch vergrößert, Effektivität, Effizienz (Verringerung der Transaktionskosten etc.) und Signifikanz des EZ-Beitrags sollen gesteigert werden.

Aus Sicht der Kritiker sprechen verschiedene Gründe gegen PBA bzw. gegen bestimmte Formen (etwa Budgethilfen): PBA erfordern sehr gut funktionierende Planungs- und Umsetzungsstrukturen, die bei vielen Partnern nicht vorhanden sind; Budgetmanagement- und Rechenschaftslegungsstrukturen sind vielfach nicht ausreichend; die Sichtbarkeit der Fungibilitätsproblematik gewinnt mit diesem Vorgehen an Bedeutung.

Die *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) haben die PBA-Debatte wesentlich beschleunigt. In diesem Rahmen nimmt der Druck auf die Geber zu, eine engere Verzahnung der ausländischen Hilfe durch gemeinschaftliche Ansätze und durch ein Abrücken von Einzelprojekten zu erreichen. Die im Jahr 2001 aufgestellten *Millennium Devel-*

opment Goals (MDGs) haben den Druck zu einer gesteigerten Effektivität der EZ zusätzlich erhöht.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der relativ großen Bedeutung von EZ spielt die Diskussion über PBA insbesondere für die ärmsten und ärmsten Entwicklungsländer eine wichtige Rolle.

Verschiedene Partnerländer (Äthiopien, Uganda u.a.) fordern die Gebergemeinschaft ausdrücklich dazu auf, EZ im Sinne von Programmorientierung zu reformieren. Bei verschiedenen Gebern – allen voran Großbritannien, die Niederlande und die Europäische Kommission – ist ein deutlicher Trend zur Programmorientierung festzustellen. Einige Geber – wie die USA und Frankreich – zeigen sich dagegen skeptisch. Die deutsche EZ strebt eine stärkere Beteiligung bei programmorientierten Ansätzen ausdrücklich an, auch wenn die Umsetzung noch zögerlich ist.

Vorliegende Erfahrungen

Die bislang vorliegenden Erfahrungen mit PBA sind begrenzt und – in Abhängigkeit vom Länderfall – uneinheitlich. Zu den allgemein wichtigen Erfahrungen zählen:

- Ausreichendes *commitment* und *ownership* des Partners sind essenziell. Erfolgreiche PBA ohne diese Voraussetzungen beim Partner sind nicht möglich.
- Genügende Kapazitäten des Partners, um inhaltliche Strategien entwickeln, implementieren sowie überwachen und evaluieren zu können, sind erforderlich.
- Von entscheidender Bedeutung ist daneben die Bereitschaft und Fähigkeit, im Bereich des öffentlichen Budgetmanagements und der Rechenschaftslegung ausreichende Strukturen zu etablieren.

Aufgrund dieser Anforderungen ist die Zahl der Länder, die für eine umfassende Programmorientierung unmittelbar in Frage kommen, begrenzt. EZ kann allerdings dabei mitwirken, die Voraussetzungen für programmorientierte Ansätze zu verbessern (etwa im Bereich Budgetmanagement).

Die Erfahrungen zeigen außerdem, dass sich die erhofften positiven Wirkungen durch PBA nicht automatisch einstellen und eine Verringerung der Transaktionskosten zumindest nicht kurzfristig zu verzeichnen ist.

Analyseinstrumente zur Bewertung der Budgetmanagement- und Rechenschaftslegungsstrukturen (*Public Expenditure Reviews, Medium-Term Expenditure Frameworks* etc.) spielen für die Geber im Zusammenhang mit PBA eine zentrale Rolle. Die Diskussion über die Anwendung und Weiterentwicklung (Harmonisierungsbemühungen in diesem Bereich etc.) dieser Instrumente wird zunehmend wichtiger.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Programmorientierung ist in vielen Partnerländern ein entscheidender Fokus für EZ geworden. Dieser Trend wird sich aller Voraussicht nach in den kommenden Jahren verstärken.

Grundsätzlich sprechen eine Reihe entwicklungspolitischer Gründe für eine Programmorientierung von EZ. PBA sind in vielen Länderfällen sinnvoll. Es gibt allerdings ebenso Länderfälle, wo eine weitgehende Programmorientierung (noch) wenig erfolgversprechend ist oder nicht vertretbare Risiken enthält.

Das von der *Strategic Partnership for Africa* im November 2001 entwickelte sogenannte *Addis Ababa Principle* sollte allgemein als Leitmotiv dienen: „*All donor assistance should be delivered through government systems unless there are compelling reasons to the contrary; where this is not possible, any alternative mechanisms or safeguards must be time-limited, and develop and build, rather than undermine or bypass, government systems.*“

Angesichts der Bedeutung der stattfindenden Veränderungen in der EZ-Struktur verschiedener Partnerländer hat das Thema in der deutschen Diskussion – trotz der vorgesehenen prinzipiellen Berücksichtigung bei der Erstellung der Schwerpunktstrategiepapiere – noch keine ausreichende

Beachtung gefunden. Die PBA-Diskussion sollte zu einer Reflexion des deutschen EZ-Ansatzes, der Instrumente und Strukturen und damit zu einer Positionsbestimmung führen. Konkrete Entscheidungen über die Form und die Reichweite einer Programmorientierung müssen aber auch weiterhin länderweise getroffen werden.

Unabhängig von der inhaltlichen Bewertung der PBA-Debatte ist es von großer Bedeutung, dass in solchen Partnerländern (Äthiopien, Uganda etc.), in denen Budgethilfe und Gemeinschaftsfinanzierungen einen größeren Stellenwert besitzen, der Einfluss von Gebern mit projektbezogenen Ansätzen auf die Politikgestaltung deutlich abnimmt. Dies führt in einigen Fällen de facto zu einem Ausschluss aus relevanten Dialogforen und Diskussionsprozessen (makroökonomische Themen, Budgetfragen, Sektorpolitiken, nationale Politiken etc.).

Der deutsche Beitrag zu PBA könnte sich an folgenden Überlegungen orientieren:

- Auf absehbare Zeit wird ein am jeweiligen Länderfall ausgerichtetes Vorgehen, das ein breites Spektrum von EZ-Vorgehensweisen (*mode of delivery*) beinhaltet, notwendig bleiben. Harmonisierungsanstrengungen und gebergemeinschaftliche Ansätze sind allerdings auch in Ländern mit sehr ungünstigen Rahmenbedingungen möglich.
 - Wo immer möglich, sollten deutsche EZ-Beiträge in Sektorprogramme einfließen. Anzustreben sind gemeinsame Finanzierungsmechanismen, wodurch Vorteile programmorientierter EZ nutzbar gemacht werden können. Projektbezogene Beiträge zu PBA werden – von wenigen Ausnahmen abgesehen – unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten deutlich weniger sinnvoll sein.
- Capacity building* ist für erfolgreiche Programmorientierung unerlässlich, sollte aber als gebergemeinschaftliches und eng mit der Regierung abgestimmtes Vorgehen konzipiert werden.
- In Ländern mit entsprechend günstigen Voraussetzungen sollte die Kofinanzierung von

Armutskrediten der Weltbank (PRSCs) (und damit eine Mitfinanzierung von Budgethilfe) oder ein anderes gebergemeinschaftliches Vorgehen im Regelfall in Betracht gezogen werden. Die Kofinanzierung sollte eine fachliche Begleitung durch die deutsche EZ (etwa bei entsprechenden Missionen) beinhalten.

Bilaterale deutsche Budgethilfe, die von anderen Gebern abgekoppelt ist, sollte in aller Regel nicht zur Verfügung gestellt werden.

- Die deutsche EZ sollte sich besser auf die Programmorientierung vorbereiten. Programmorientierte EZ erfordert teilweise neue und zusätzliche Expertise (etwa im Bereich *public expenditure management*) zur intensiven Begleitung der Diskussionen sowie für neue Fragestellungen im Bereich Monitoring und Evaluierung. Entsprechende Kapazitäten sollten aufgebaut werden.

Für eine erfolgreiche stärkere Beteiligung an programmorientierten Ansätzen ist zudem eine verbesserte Außenstruktur der deutschen EZ von großer Bedeutung, um eine kontinuierliche und intensive fachliche Begleitung zu ermöglichen.

- Programmorientierung muss von einer langfristigen Perspektive ausgehen, für die ein „langer Atem“ der EZ notwendig ist.

1 Zielsetzung der Analyse

Auf internationaler Ebene und in Deutschland wird eine intensive Debatte über programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geführt. Unter programmorientierter EZ (*Program-Based Approaches* – PBA) wird die unmittelbare Unterstützung von Programmen der Partner verstanden.¹ Dies kann etwa durch Finanzierungsbeiträge zu Sektorprogrammen oder durch Budgethilfen geschehen. Das gemeinschaftliche Vorgehen der Geber spielt in diesem Rahmen eine zentrale Rolle.

Die Intention der Programmorientierung lässt sich folgendermaßen beschreiben: Abgestimmte Geberinterventionen sollen unter der Leitung des Partnerlandes so erfolgen, dass diese konsistent sind mit den allgemeinen und sektoralen Strategien und Umsetzungsmechanismen des Partners. Existierende Partnerstrukturen (Budgetverfahren, Durchführungskapazitäten etc.) sollen dabei genutzt werden. *Ownership* soll dadurch vergrößert, Effektivität, Effizienz und Signifikanz des EZ-Beitrags sollen gesteigert werden.

Programmorientierung soll nicht zuletzt den administrativen und organisatorischen Problemen entgegenwirken, die durch den bislang mehrheitlich von den Gebern praktizierten Projektansatz hervorgerufen werden. Es ist davon auszugehen, dass die Geber derzeit insgesamt rund 50.000 Projekte und Programme finanzieren (OECD / DAC 2003: 47). Nach zurückhaltenden Schätzungen (Club du Sahel 2000: 7) gibt es in einem „typischen“ afrikanischen Land rund 600 laufende EZ-Projekte (im Fall von Burkina Faso sind es beispielsweise 1500 laufende Projekte), für die jährlich rund 2400 Quartalsberichte erstellt werden müssen, die wiederum von den zuständigen Administrationseinheiten des jeweiligen Landes zu verwalten sind. Hinzu kommen ca. 1000 jährliche Missionen, die einen entsprechenden Vorbereitungs- und Durchführungsaufwand erforderlich

machen. Jede Mission möchte mit ranghohen Vertretern des Partnerlandes Gespräche führen und Regierungseinschätzungen zum eigenen Report einholen.

Die *Poverty Reduction Strategies* (PRS) bzw. *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) haben die PBA-Debatte wesentlich beschleunigt. In diesem Rahmen nimmt der Druck auf die Geber zu, eine engere Verzahnung der ausländischen Hilfe durch gemeinschaftliche Ansätze und durch ein Abrücken von Einzelprojekten zu erreichen. Der PRSP-Prozess verändert zudem die Perspektive: Ging es bei sektorweiten Ansätzen zunächst darum, einzelne Projekte in einer kohärenten sektorweiten Strategie zu verbinden, besteht nun der zusätzliche Anspruch, auf nationaler Ebene eine kohärente Gesamtstrategie zu entwickeln. Umgekehrt ist zu erwarten, dass sektorweite Ansätze bei der Umsetzung von PRSP eine große Rolle spielen werden.²

Vor dem Hintergrund der PRSP-Debatte und der relativen Bedeutung von EZ im jeweiligen Partnerland spielt die Diskussion über PBA insbesondere für die ärmsten und ärmeren Entwicklungsländer eine wichtige Rolle.

Die inhaltlichen Gegensätze in der Debatte sind groß: Die Befürworter einer stärkeren Programmorientierung verweisen auf die entwicklungspolitische Überlegenheit des Konzepts³ und den Kontext neuer EZ-Strukturen („*new architecture of aid*“). Die Kritiker und Gegner einer entsprechenden Neuausrichtung unterstreichen die Risiken zumindest einer „überzogenen“ Programmorientierung. Im DAC (*Development Assistance Committee*)-Bericht 2001 heißt es: „*Die Konzepte der Gemeinschaftsfinanzierung, der makroökonomischen Budgethilfe und der Sektorprogrammhilfe sind weiterhin stark umstritten.*“ (OECD / DAC 2002a: 79)

1 Die Frage, was genau unter Programmorientierung zu verstehen ist, ist im Rahmen der Debatte von großer Bedeutung und soll im nächsten Kapitel ausführlicher diskutiert werden.

2 Siehe hierzu Berke 2002a und 2002b.

3 „*In a perfect world, all aid would be in the form of budget support.*“ (IDS 2002: 1)

Bei den meisten Gebern ist allerdings ein deutlicher Trend zur Programmorientierung festzustellen. „*For many donors the key issue now is not whether or not to engage in PBAs, but how best to do this (...)*.“ (LENPA 2002: i) Entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen unterstützen zudem eine entsprechende Neuausrichtung (vgl. Enge 2002: 16 ff.).

Auch die deutsche EZ strebt eine stärkere Beteiligung an programmorientierten Ansätzen ausdrücklich an. Deutschland zählt allerdings nicht zur Gruppe der Hauptbefürworter, sondern verhält sich in der Praxis eher abwartend.

Die vorliegende Analyse hat vor diesem Hintergrund das Ziel, (a) den Stand der internationalen Debatte knapp darzustellen, (b) empirische Erfahrungen mit PBA zu diskutieren und zu bewerten, (c) Schlussfolgerungen für eine mögliche stärkere Programmorientierung der deutschen EZ zu ziehen.

Das vorliegende Papier will dazu beitragen, dass die deutsche EZ einen möglichen Anpassungsbedarf der bestehenden EZ-Strukturen und -Verfahren besser erkennen und sich in der internationalen Debatte argumentativ klarer positionieren kann. Adressat ist damit in erster Linie das BMZ, aber auch die Durchführungsorganisationen und die Fachöffentlichkeit.

Die Debatte über Schwerpunkt- und Programmbildung im Rahmen der bilateralen deutschen EZ ist zwar nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse; es ist allerdings davon auszugehen, dass die internationale PBA-Diskussion für den Prozess der deutschen Schwerpunkt- und Programmbildung von größter Bedeutung sein wird. Strategische Überlegungen (etwa zur Konzentration durch Schwerpunktbildung oder zur Bündelung von Projekten) eines einzelnen Gebers können ohne die ausreichende Einbeziehung der Programme des Partners nicht sinnvoll erfolgen.

2 Hintergrund und Stand der Debatte über programmorientierte EZ

Entwicklung der Debatte

Unter dem Begriff „Effektivität von Entwicklungszusammenarbeit“ (*aid effectiveness*) lassen sich die Debatten seit etwa Mitte der 90er Jahre zusammenfassen, bei denen es darum geht, ob EZ die gesteckten Ziele erreicht und wie sie ggf. unter diesem Gesichtspunkt umgestaltet werden muss. Die Entwicklung der Debatte lässt sich nicht zuletzt anhand der jährlichen DAC-Berichte und verschiedenen anderen Untersuchungen wie „*Assessing Aid*“ (World Bank 1998) und „*The Role and Effectiveness of Development Assistance*“ (World Bank 2002a) nachzeichnen.⁴

Zum allgemeinen Diskussionstand zählt, dass das projektbezogene Vorgehen, das in der EZ in der Vergangenheit überwogen hat, mit erheblichen Nachteilen behaftet ist. Demnach sind die Nachteile projektbezogener EZ-Ansätze folgende:⁵

Projekte führen

- dazu, dass die Prioritäten der Geber (statt der Partner) umgesetzt werden, vielfach Investitionen den Vorzug erhalten und zusätzlich das Vorgehen der Geber oftmals unzureichend koordiniert ist,
- zur Unterminierung der Administrationsstrukturen auf der Partnerseite, da diese umgangen und eigene Strukturen („EZ-Inseln“) aufgebaut werden,
- zur Umgehung von ggf. vorhandenen demokratischen Entscheidungsstrukturen (da etwa die parlamentarische Beteiligung an Haus

4 Für einen Überblick siehe beispielsweise das Sonderheft „*Changing the Conditions for Development Aid – A New Paradigm?*“ des *Journal of Development Studies* (Vol. 37, August 2001, Heft 6).

5 Vgl. Oxford Policy Management / ODI 2002: 5 f.; Devarajan / Haque 2002; World Bank 2002a; World Bank 2002c: 31 ff.; World Bank 1998; Jones / Lawson 2002; DFID 2002b: Kap. 1.2.5; OECD / DAC 2003: 10 ff.

Kasten 1: Transaktionskosten

Transaktionskosten sind Kosten, die entstehen, um Markttransaktionen vornehmen zu können. Diese Kosten sind nicht durch die Erstellung von Gütern bedingt, sondern durch die Übertragung von einem Wirtschaftssubjekt zum anderen. Typische Transaktionen entstehen durch die Suche nach aktuellen Produkten und Lieferanten, die Informationsbeschaffung über Produkteigenschaften, Vertragsabschlußkosten etc. Kann die Zahl der Transaktionen gesenkt werden, indem einzelne Transaktionen zu einer zusammengefasst werden, so sinken naturgemäß auch die Transaktionskosten.

Transaktionskosten im Rahmen von EZ beziehen sich auf die Vorbereitung, die Verhandlungsmechanismen, die Durchführung und das Monitoring. Grundsätzlich lassen sich dabei drei Kategorien von Transaktionskosten unterscheiden (vgl. Brown et al. 2000: 7 f.):

Administrationskosten: Darunter versteht man vorrangig allgemeine Verwaltungsausgaben für EZ, die insbesondere Lohnkosten beinhalten.

Indirekte Kosten: Diese entstehen durch die Bereitstellungsmechanismen von EZ. Beispiele für die Entstehung indirekter Kosten sind: Inkonsistenzen zwischen EZ und anderen öffentlichen Ausgaben, Unterminierung von *ownership* beim Partner, Auszahlungsverzögerungen.

Opportunitätskosten: Diese beziehen sich auf die möglichen Verluste der eingesetzten Ressourcen im Vergleich zu einer alternativen Ressourcenverwendung (etwa: Verwendung von Arbeitskapazitäten einer Regierungsadministration für EZ im Vergleich zu anderen Aufgaben).

Die bislang einzige Studie,^a die versuchte, einen quantitativen Überblick über Transaktionskosten zu erhalten, wurde von Brown et al. (2000) für Vietnam durchgeführt. Angesichts der enormen Schwierigkeiten und der oftmals nicht verfügbaren Daten zur Erfassung der Transaktionskosten zeigt sich allerdings, dass ein quantitatives Monitoring nicht praktikabel ist.

a Vgl. Oxford Policy Management / ODI 2002: 36 f.

haltsplanungen in einer üblichen Form nicht stattfinden kann),

- zu einem hohen Anteil liefergebundener EZ,
- zu hohen Transaktionskosten bei den Partnern und den Gebern.

Vor diesem Hintergrund haben u.a. folgende Themen in der internationalen Diskussion eine große Bedeutung erhalten, über die unter den Gebern überwiegend Konsens besteht:

- Erhöhung von *ownership* auf Seiten der Partner;
- Geberkoordination und Harmonisierung⁶ der Verfahren und Vorgehen;
- Ergebnis- statt *input*-Orientierung bei der Planung, Durchführung und Evaluierung von EZ (*result orientation*);

- Bedarfs- statt Angebotsorientierung in der EZ;⁷
- Abrücken von isolierten projektbezogenen Ansätzen;
- konsequente Einbeziehung und Bewertung der Rahmenbedingungen der Partner;
- die Ausrichtung von EZ (*alignment*)⁸ auf armutsorientierte Programme der Partner.

Im Kontext dieser Debatten wurden neue Formen zur Bereitstellung von EZ (*aid delivery*) diskutiert, geplant und umgesetzt. Wichtige Beispiele sind die Diskussionen über *Sector Investment*

6 Auf dem Gebiet der Harmonisierung gibt es eine Reihe von aktuellen Bemühungen. Siehe hierzu: OECD / DAC 2003; World Bank / DAC 2003a; World Bank / DAC 2003b.

7 In diesem Rahmen stand und steht insbesondere die Technische Zusammenarbeit oftmals in der Kritik; vgl. beispielsweise: Devarajan / Dollar / Holmgren (Hrsg.) 2001: 19 ff., 35.

8 Siehe zu dieser aktuellen Diskussion u.a. World Bank 2003a.

Programs (SIP)⁹ seit Mitte der 90er Jahre und das *Comprehensive Development Framework* (CDF). Zentrale Referenzdokumente, die im Hinblick auf eine Neuorientierung von EZ strategische Überlegungen enthalten, sind das Dokument *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*,¹⁰ die Formulierung der *Poverty Reduction Strategies* seit Ende der 90er Jahre, die *Millennium Development Goals* (MDGs) aus dem Jahr 2001 sowie der Monterrey-Konsens von 2002.

Eine Neuausrichtung der EZ durch einen programmorientierten Ansatz ist für viele Experten mittlerweile eine der zentralen Voraussetzungen, um Schritte zur Erreichung der ehrgeizigen MDGs gehen zu können. Devarajan / Haque (2002) schreiben in diesem Zusammenhang: „*The World Bank’s strategy is to scale up development co-operation so as to better address the shortfalls in reaching the MDGs (...) in human development. (...) a programmatic approach, within an integrated CDF / PRSP framework, is the best setting for scaling up.*“

Nationale Programme zur Armutsminderung sind für eine verstärkte Programmorientierung in den Partnerländern eine zentrale Grundlage. Die PRSP entwickelten sich in den vergangenen Jahren für viele bi- und multilaterale Geber zum wichtigsten

Referenzrahmen.¹¹ PBA werden vor diesem Hintergrund für verschiedene Geber eine rasch zunehmende Bedeutung erhalten: „*The PRSP, a new instrument in development co-operation, is an overall country development strategy that is country owned, as a result of a participatory approach involving the government and civil society. Although it is intended that donor support for a country’s PRSP will increasingly be in the form of budget support for the whole programme (...) there are few examples at present, but the numbers are expected to rise substantially in the future years.*“ (OECD / DAC 2001a: II-63)

Im *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach* von Weltbank / IWF vom März 2002 heißt es in ähnlicher Form: „*Programmatic lending (including Sector Wide Approaches and general budget support) is potentially an important instrument for alignment (with PRSPs; S.K.) which should be actively used when circumstances warrant.*“ (World Bank / IMF 2002: 22)¹²

9 SIP werden hier als Vorläufer der *Sector-Wide Approaches* (SWAs) verstanden; siehe hierzu die Ausführungen weiter unten.

10 Dort werden im Kapitel „*Making Aid Better Work*“ folgende Aspekte behandelt (vgl. OECD / DAC 1996: 15 ff.):

- *klsdfkjf kksdjfkdf support for locally-owned strategies,*
- *commitment of adequate resources,*
- *enhanced co-ordination in international fora and on the ground,*
- *monitoring and evaluation, expanding the base for co-operation.*

In ähnlicher Form enthalten auch die Prinzipien des *Comprehensive Development Framework* (CDF) diese Punkte: (i) *national development strategy*, (ii) *national ownership*, (iii) *enhanced co-ordination*, (iv) *development impact*. Zum CDF siehe: <http://www.worldbank.org/cdf/overview.htm>.

11 So sind PRSP beispielsweise für die EU-Kommission der Ausgangspunkt (*point of departure*) für die eigenen Länderstrategien (*Country Strategy Papers*).

12 Der PRSP-Fortschrittsbericht 2002 betont ebenfalls eine solche Umorientierung: „*International commitments need to be translated into practice by linking donor assistance more closely to PRSP priorities, deriving policy conditionality from PRSP programs, and relating aid allocations to PRSP implementations (...) The pace of progress on harmonizing and simplifying policies and practices for delivering aid also need to accelerate.*“ (IMF / World Bank 2002: 5)

Kasten 2: Zentrale internationale Diskussionsforen im Rahmen der PBA-Diskussion

Für die PBA-Diskussion relevante Fragen werden in verschiedenen Geberforen fachlich diskutiert. Wichtig sind vor allem die folgenden vier Foren:

- Das *Learning Network on Program-Based Approaches (LENPA)* „should be primarily to exchange information and lessons learned, avoiding duplication of work done under the auspices of the DAC, SPA, or other bodies.“ (LENPA 2002: 51) Das LENPA kommt zu Arbeitstreffen für interessierte Geber zusammen; es organisierte einen breiten Erfahrungsaustausch im Rahmen des im Juni 2002 in Ottawa stattgefundenen „*Forum on Accountability and Risk Management under Program-Based Approaches*.“ LENPA stellt durch eine entsprechende website^a ein wichtiges Diskussionsforum zur Verfügung.
- *Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEFA)* ist ein Projekt, das von der Weltbank, der Europäischen Kommission und DFID gemeinsam finanziert wird. Ein Büro befindet sich seit Dezember 2001 bei der Weltbank in Washington D.C. PEFA strebt eine internationale Harmonisierung und die Schaffung gemeinsamer Standards und Indikatoren in den Bereichen öffentliche Ausgaben (*public expenditure*), Beschaffungswesen (*procurement*) und finanzielle Rechenschaftspflicht (*financial accountability*) an.
- Die *Strategic Partnership for Africa (SPA)* hat das Ziel, effektive Entwicklungszusammenarbeit mit afrikanischen Ländern zu befördern. SPA wird vom Weltbank-Vizepräsidenten für Afrika geleitet. Wichtige Anliegen sind in diesem Zusammenhang das *streamlining* von Geberverfahren, Fragen zur Berichterstattung und zum Monitoring im Rahmen von Anpassungs- und Reformprogrammen. SPA führt vor diesem Hintergrund Geberbefragungen zu laufenden Sektorprogrammen durch (*Sector Program Threshold Test*), die eine gewisse quantitative Grundlage für die Entwicklung von PBA darstellen. Im SPA-Rahmen finden derzeit außerdem Bemühungen statt, um die vorhandenen Instrumente zur treuhänderischen Bewertung zu integrieren (d.h. *Public Expenditure Review*, *Country Financial Accountability Assessment* und *Country Procurement Assessment Report*).
- Die *DAC Task Force on Donor Practices* wurde 2001 mit dem Ziel eingerichtet, „*To strengthen partner country's ownership of development programmes by improving donor practices.*“^{ab} Die Arbeitsgruppe arbeitete in drei Untergruppen, die sich mit wichtigen Fragen für PBA beschäftigten: i) Finanzmanagement und Rechenschaftslegung, ii) Berichterstattung und Monitoring, iii) Vorbereitung der Umsetzungsphase des Projektzyklus. Mit der Fertigstellung von sechs *good practice papers* (OECD / DAC 2003) hat die Arbeitsgruppe ihre Aufgabe erfüllt. Weitergehende Aufgaben (Monitoring auf diesem Gebiet etc.) werden von der neu geschaffeneren *DAC Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices* wahrgenommen.

a <http://remote4.acdi-cida.gc.ca/extranet/policy/swapsbboard.nsf>.

b <http://www.oecd.org/EN/about/0,,EN-about-731-nodirectorate-no-no-no-15,00.html>; 23.07.2002. Siehe auch: OECD / DAC 2002a: 77 f., 174.

Was ist programmorientierte EZ?

Unter PBA¹³ sollen im Zusammenhang mit der vorliegenden Analyse projektübergreifende programmatische Ansätze verstanden werden, die ein klar erkennbares konzeptionelles Dach besitzen, vom Partner verantwortet, getragen und gesteuert (einschließlich wirksamer Geberkoordinierung) sowie durch Geber unterstützt werden, die ihr Verhalten auf das Konzept abstimmen. Bei den

programmatischen Ansätzen kann es sich um Strategien auf der Makroebene¹⁴ (etwa PRSP) und um Sektorprogramme handeln.

CIDA (*Canadian International Development Agency*) hat zur Charakterisierung von PBA vier Kernprinzipien formuliert (CIDA 2003: 2):

13 Definitionen, die zum Teil mit dem beschriebenen Verständnis übereinstimmen, zum Teil abweichen, finden sich z.B. in: Riddell 2002: 2 ff.; Niederländisches Außenministerium 2001: 3 ff.; Asche / Lauckner 2002: 7 ff.

14 In dem niederländischen Dokument ist deshalb auch von „*macro-oriented and sectoral programme aid*“ die Rede (Niederländisches Außenministerium 2001).

Kasten 3: Unterschiede zwischen Zahlungsbilanz- und Budgethilfe^a

Zahlungsbilanzhilfen wurden vor allem seit den 80er Jahren im Zusammenhang mit Anpassungsprogrammen zur Verfügung gestellt, die mit IWF und Weltbank vereinbart wurden. Das Instrument wurde benutzt, um eine externe Finanzierungslücke zu schließen; d.h. die Knappheit an Devisen in den entsprechenden Ländern sollte verringert bzw. die Importkapazitäten erhöht werden.

Im Rahmen von Zahlungsbilanzhilfen werden Devisen an die jeweilige Zentralbank transferiert, damit Zahlungsbilanzdefizite ausgeglichen, unzureichende Devisenreserven ergänzt oder der Schuldendienst aufrechterhalten werden können. In aller Regel liegt der Schwerpunkt des Geberinteresses und der Konditionalität in diesem Rahmen nicht bei der konkreten Nutzung der Zahlungsbilanzhilfen, sondern bei der Umsetzung der vereinbarten Reformen.

Budgethilfe ist ähnlich der Zahlungsbilanzhilfe. Allerdings liegt der Schwerpunkt des Geberinteresses und der Konditionalität nicht bei der eigentlichen Zahlungsbilanz, sondern bei der Nutzung der Ressourcen im Regierungsbudget. Budgethilfe wird an die jeweilige Zentralbank transferiert und fließt in lokaler Währung in den öffentlichen Haushalt. Eine Reihe von Auflagen zum Budgetmanagement und zu den Ausgabenprioritäten sind mit der Budgethilfe verbunden.

a Vgl. Foster / Leavy 2001: 2 ff.; Jones / Williams 2002: 13 f.; DEZA 2001

„A PBA is a way of engaging in development cooperation based on the principle of coordinated support for a locally owned program of development. The approach includes four key elements:

- *Leadership by the host country or organization.*
- *A single program and budget framework.*
- *Donor coordination and harmonization of procedures.*
- *Efforts to increase the use of local procedures over time with regard to program design and implementation, financial management, and monitoring and evaluation.“*

Die Frage des *ownership* bestimmt den Charakter von PBA: *„It is the notion of who is leading and who 'owns' the development agenda that has changed radically under the new aid paradigm of programme-based approaches.“* (Riddell 2002: 2)

Instrumentell werden in dieser Analyse zwei EZ-Instrumente¹⁵ unter PBA gefasst:

1. Budgethilfe und
2. Sektorprogramme.

Dieses Verständnis folgt dem internationalen Grundkonsens zu PBA. Zum Teil wird unter sektorweiten Ansätzen auch Budgethilfe subsumiert.¹⁶

Budgethilfe

Unter Budgethilfe ist finanzielle Hilfe zu verstehen, die dem allgemeinen Haushalt der Partnerregierung zur Verfügung gestellt wird. Dabei werden die Allokationskriterien, Beschaffungsregulieren und Haushaltsmanagementverfahren der Partnerseite genutzt. Etwaige Auflagen beziehen sich auf Haushaltsprioritäten und damit zusammenhängende Instrumente und Maßnahmen.¹⁷

Hinsichtlich der Budgethilfe ist zusätzlich zwischen allgemeiner und sektorbezogener Budget-

Gemeinschaftsfinanzierungen als PBA (vgl. Boschmann 2002: 5 f.; DFID 2002b: Kapitel 2). Zur Einordnung von Zahlungsbilanzhilfen siehe die entsprechende Box im vorliegenden Kapitel; Gemeinschaftsfinanzierungen werden weiter unten als Finanzierungsmechanismus behandelt.

15 Beschreibungen der verschiedenen EZ-Instrumente vor dem Hintergrund der PBA-Diskussion sind zu finden bei Foster / Leavy 2001, Niederländisches Außenministerium 2001: 4 ff., 18 f. sowie DEZA 2001. Verschiedene Definitionen nennen auch Zahlungsbilanzhilfen sowie

16 *„Budget support, programme aid, sector investment programme are other terms that can be used to mean a sector-wider approach.“* DAC / World Bank 2001: 2.

17 Vgl. Oxford Policy Management / ODI 2002: 11.

Kasten 4: Schuldenerlass^a	
Schuldenerlass führt nicht zur Bereitstellung von finanziellen Mitteln an die jeweilige Regierung, sondern zur Reduzierung des zu leistenden Schuldendienstes und somit zu einem Anstieg der verfügbaren Ressourcen des Partners. Im Rahmen der HIPC (<i>Heavily Indebted Poor Country</i>)-Initiative besteht eine Konditionalität im Hinblick auf einen Schuldenerlass darin, dass ein PRSP vorbereitet und umgesetzt werden muss. Dadurch soll sichergestellt werden, dass zusätzlich verfügbare Ressourcen durch den Schuldenerlass zur Armutsbekämpfung eingesetzt werden.	
a	Jones / Williams 2002: 14; Foster / Leavy 2001: 3 f. Siehe hierzu auch die Erfahrungen im Fall von Kamerun, die in Kapitel 5.3 diskutiert werden.

hilfe (d.h. Budgethilfe mit *earmarking* für einen bestimmten Sektor) zu unterscheiden.

Teilweise wird auch davon ausgegangen, dass der konditionierte Erlass von Schulden ebenfalls den Charakter von programmorientierter EZ haben kann.

Sektorprogramme

Bei den Sektorprogrammen (SPs), die in der Diskussion vielfach als SWAp (*Sector-Wide Approaches*)¹⁸ bezeichnet werden, geht das vorliegende Papier von der Definition der *Strategic Partnership for Africa* (SPA) aus. Demnach müssen folgende sechs Kriterien erfüllt sein, um von einem SP zu sprechen.¹⁹

- Die Existenz einer „*comprehensive sector policy and strategy*“;
- das Vorhandensein eines „*annual sector expenditure program*“ und eines „*medium term sectoral expenditure framework*“;
- die Geberkoordinierung ist „*government-led*“;
- das Land hat „*a sound macro economic framework (all stabilisation conditions in IMF programme fulfilled)*“;

18 *Sector Investment Programs* (SIPs) werden hier – entsprechend dem internationalen Diskussionsstand – als Vorläufer der SWAp betrachtet.

19 Die Kriterien sind dem sogenannten *threshold test* von SPA entnommen, der auf der geschützten Webseite von SPA (www.spa-psa.org) zu finden ist. Vgl. auch Berke 2002a: 1 und European Commission 2003a: 8 ff.

- „*consistency between the sector expenditure programme and the macro economic framework*“;
- „*major donors provide support within the agreed framework*“.

Neben diesen Kriterien, die dem Konsens unter den Gebern entsprechen, weichen die Definitionen einiger EZ-Einrichtungen ab.²⁰ Wichtige Unterschiede beziehen sich auf folgende Punkte:²¹

- Verschiedene Geber und Dokumente gehen davon aus, dass PBA gemeinsame Finanzierungsbeiträge beinhalten müssen; d.h. projektbezogene Beiträge zu einem PBA wären demnach nicht mehr hierunter zu verstehen.

20 Zu nennen sind beispielsweise die einflussreichen Studien des *Overseas Development Institute* (ODI), insbesondere dort des *Centre for Aid and Public Expenditure* (CAPE). Eine häufig zitierte SWAp-Definition, die in ähnlicher Form in anderen ODI-Studien verwendet wird, lautet: „... *the defining characteristics of a SWAP are that all significant funding for the sector supports a single sector policy and expenditure programme, under Government leadership, adopting common approaches across the sector, and progressing towards relying on Government procedures to disburse and account all funds. ... The working definition thus focuses on the intended direction of change rather than just the current attainment.*“ (Brown et al. 2001: 7) Siehe auch den nützlichen Überblick zur Diskussion bei den Gebern in: CIDA 2003: 9 f.

21 Weitergehende Vorstellungen enthalten u.a. folgende Dokumente: DAC / World Bank 2002; DFID / Niederländisches Außenministerium 2001; Schacter 2001. Auch das Dokument von Harrold et al. 1995, das für die SP-Diskussion wichtige Grundlagen geschaffen hat, enthält Kriterien, die über den SPA-Konsens hinausgehen. Kritisch äußert sich beispielsweise das Papier von Asche / Lauckner 2002 zu den weitergehenden Vorstellungen.

- Zum Teil werden gemeinsame Verfahren und Standards der Geber als konstitutives Element betrachtet.
- Verschiedene Dokumente gehen davon aus, dass Technische Zusammenarbeit (TZ) in diesem Rahmen vom Partner in Auftrag gegeben und nicht durch die Geber bereitgestellt werden sollte; dies beinhaltet vor allem auch den Einsatz lokaler statt ausländischer Experten.²²

Wichtige Kontroversen in der Debatte über programmorientierte EZ beziehen sich auf diese Unterschiede.

Im vorliegenden Papier werden unter dem Begriff *Programmorientierung* / *PBA* solche Ansätze verstanden, die von einer weitreichenden EZ-Reform (einschließlich Gemeinschaftsfinanzierung und Budgethilfe) ausgehen.

Für die PBA-Debatte ist die Frage nach der Finanzierungsart von Interesse, da hiermit – aus Sicht vieler EZ-Akteure – wichtige inhaltliche Weichenstellungen verbunden sind. Relevant sind dabei sowohl Budgethilfen als auch Mechanismen, die zu einer Gemeinschaftsfinanzierung führen sollen.

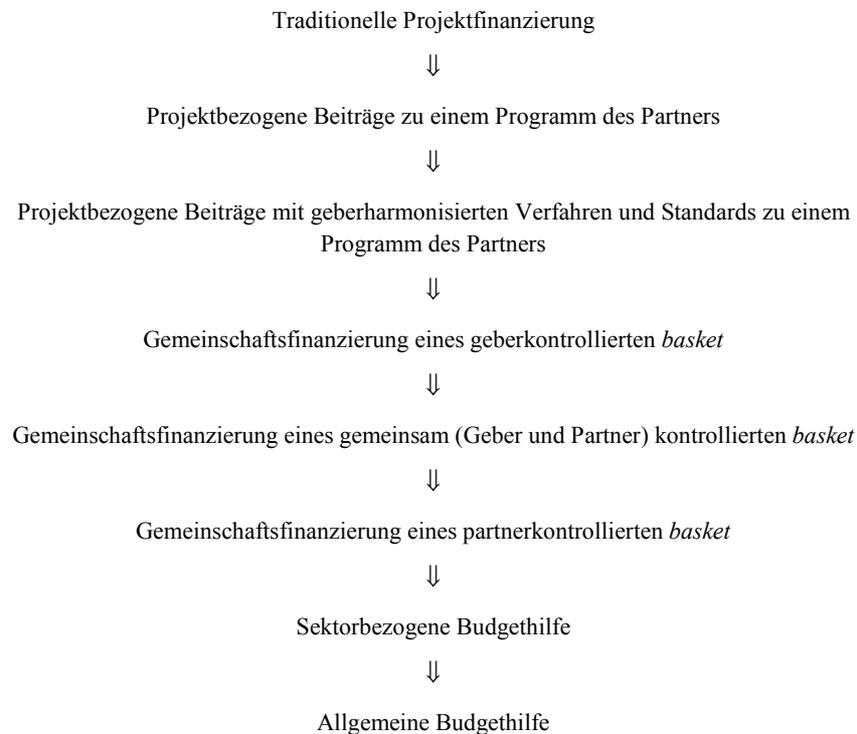
In der internationalen Diskussion werden die gemeinschaftlichen Mechanismen vor allem unter den Begriffen *basket funding* oder *common pools* diskutiert.²³ Im Rahmen der Gemeinschaftsfinanzierung stellen mehrere Geber Finanzierungsbeiträge für einen gemeinsamen Fonds (für ein SP oder ähnliches) mit einem einheitlichen Verfahren (Berichtswesen etc.) zur Verfügung. Die Kontrolle über die Mittelverwendung kann dabei unterschiedlich aussehen. Sie kann bei den Gebern verbleiben, dem jeweiligen Partner übertragen

werden oder – was der Regelfall sein dürfte – gemeinsam erfolgen. Wichtige Prinzipien sind die Nutzung der vorhandenen Strukturen des Partners sowie der nicht-liefergebundene Einsatz von TZ.

Im Sinne der internationalen Debatte über Programmorientierung lassen sich grob die in Abbildung 1 dargestellten EZ-Formen unterscheiden.

22 Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass für *capacity building* etwa in Subsahara-Afrika regionale TZ-Kapazitäten bereits entstanden sind (IMF / World Bank 2002: 36). Zu nennen ist u.a. die IWF-Initiative AFRITAC (*African Regional Technical Assistance Center*), die künftig Büros in mehreren Regionen Afrikas umfassen soll.

23 Siehe hierzu z.B. World Bank 2002c: 33; Boschmann 2002: 5 f.; European Commission 2003a: 48 ff.

Abbildung 1: EZ – Formen im Hinblick auf Programmorientierung^a

a Kategorien nach: Foster / Leavy 2001; Asche / Lauckner 2002: 13

Für die PBA-Grundüberlegungen²⁴ ist es wichtig, nicht von der einmaligen Einführung entsprechender Mechanismen auszugehen, sondern von einem Prozess („*moving in the direction*“), der auf die jeweilige Situation des Landes zugeschnitten ist und weiterentwickelt werden kann. D.h. bei ungünstigen Rahmenbedingungen im Partnerland kann beispielsweise ein Fonds zur Gemeinschaftsfinanzierung unter ausschließlicher Geberkontrolle der richtige Ausgangspunkt sein, während in Ländern mit besseren Bedingungen andere Kon-

trollmechanismen unter maßgeblicher Beteiligung der Partnerseite geeignet sind.

Hervorzuheben ist darüber hinaus, dass die Nutzung der Partnerstrukturen und die Unterstützung der jeweiligen nationalen Politiken es erforderlich macht, dass sich die Geber sehr viel intensiver mit öffentlichen Ausgaben, Rechenschaftslegungsstandards und Beschaffungsregeln und -praktiken der Partnerländer auseinandersetzen müssen. Hierfür existieren bereits verschiedene Analyseinstrumente, die allgemein als *diagnostic tools* bezeichnet werden.²⁵

24 Siehe beispielsweise Schacter 2001: 2 f. und Brown et al. 2001: 7, wo es heißt: „*However, a key message from the experience so far is that the SWAP is, as the name implies, an approach rather than a blueprint. Most programmes, even quite well established ones, are in the midst of a process for moving over time towards broadening support to all sources of funding, making the coverage of the sector more comprehensive, bringing ongoing projects into line with the SWAP, and developing common procedures and increased reliance on Government.*“

25 Siehe hierzu die Box „Instrumente zur Bewertung von *Public Expenditure Management* und *Accountability*“ in Kapitel 5.

3 Chancen und Risiken programmorientierter EZ

Die Argumente von PBA-Befürwortern und -Kritikern lassen sich folgendermaßen skizzieren – wobei einzelne Argumente darauf basieren, dass PBA keine projektbezogenen Beiträge mehr vorsehen, sondern ausschließlich Gemeinschaftsfinanzierungen bzw. Budgethilfen beinhalten.²⁶

Aus Sicht der Befürworter soll eine stärkere Programmorientierung aus folgenden Gründen erfolgen:

- PBA führen zu mehr *ownership* und Eigenverantwortung bei den Partnerländern. Nicht mehr die Geber führen Projekte im Land durch, sondern die nationalen Strategien (PRSP oder SP) werden unterstützt. Die nationalen Anstrengungen und die internationale Unterstützung werden miteinander verzahnt (*better alignment*). Geberkoordination findet dadurch automatisch statt.
- PBA können sehr viel mehr konstruktiven Einfluss auf die Politiken der Partnerländer nehmen als traditionelle EZ-Ansätze, da grundlegende Fragen des jeweiligen Sektors oder der Gesamtpolitik diskutiert werden. EZ wird dadurch signifikanter.
- PBA führen zu einer stärkeren Ergebnisorientierung bei den Partnern und den Gebern. Die Kooperation soll zunehmend anhand von vorher festgelegten *outcome-* bzw. *performance*-Indikatoren festgelegt werden. Die Geber treten hinsichtlich der Umsetzung zunehmend in den Hintergrund.
- PBA entlasten die Partner und führen zu einer Verringerung der Transaktionskosten. Die Vielzahl von Parallelstrukturen durch Projekte, unterschiedlichen Verfahrensabläufe, Rechenschaftsberichte etc. sowie die für jeden Geber und jedes Projekt stattfindenden Dele-

gationen, Konsultationen und Verhandlungen können weitgehend zu zentralen Veranstaltungen zusammengefasst werden. Die Partnerseite wird administrativ und konzeptionell erheblich entlastet. Eine Harmonisierung der Geberverfahren wird erreicht.

- PBA tragen zu einem besseren Finanzmanagement und wirksameren Rechenschaftsstrukturen auf der Partnerseite bei. Dadurch, dass entsprechende Fragen an Bedeutung gewinnen, können bestehende Probleme in diesen Bereichen systematischer erkannt und auf Lösungen hingearbeitet werden.
- PBA können zu einer Lieferaufbindung in der EZ führen. Im Zusammenhang mit Gemeinschaftsfinanzierungen und Budgethilfen werden liefergebundene Leistungen abgebaut. Insbesondere der Einsatz von Experten aus den jeweiligen Geberländern kann reduziert werden.
- PBA können dazu beitragen, dass laufende Kosten, die die Möglichkeiten eines Budgets übersteigen, finanziert werden können.
- PBA bauen Geberkonkurrenz ab und vermindern das *flagging*-Problem. Entscheidende Anreize zur „Nichtkooperation“ mit anderen Gebern entfallen; der Aspekt der „Sichtbarkeit“ des eigenen Projekts verliert an Bedeutung.
- Die Notwendigkeit zur längerfristigen und verlässlichen Finanzierung (*predictability*) entsprechender Programme durch die Geber wird größer.

Aus Sicht der Kritiker sprechen folgende Gründe gegen eine stärkere Programmorientierung bzw. gegen bestimmte Elemente, die mit PBA verbunden werden:

26 Siehe hierzu beispielsweise: Oxford Policy Management / ODI 2002: 5 ff.; OECD / DAC 2001b; Garayochea 2001: 7ff.; DEZA 2001; DFID 2000: 92 ff.; DFID 2002a; Asche / Lauckner 2002; World Bank 2002c: 31 ff.

Kasten 5: Fungibilität von EZ^a

EZ wird dann als fungibel bezeichnet, wenn aufgrund der Hilfe für die Partnerseite die Möglichkeit besteht, die eigenen Ausgaben für den vorgesehenen Zweck zu reduzieren. Die eingesparten Mittel können dann grundsätzlich für einen anderen Zweck verwendet werden. Zu betonen ist, dass projektbezogene oder sektorspezifische Ansätze keineswegs sicherstellen können, dass die Fungibilitätsproblematik an Bedeutung verliert.^b

Beispiel: EZ-Mittel, die einem Land für den Erziehungsbereich zur Verfügung gestellt werden (etwa: Bau von Schulen) können dazu führen, dass im Haushalt des Partnerlandes ein Teil oder ggf. der gesamte Betrag an dieser Stelle des Erziehungshaushaltes eingespart werden kann und an anderer Stelle Ausgaben (im Erziehungsbereich oder anderen Sektoren) oder Einsparungen im Haushalt vorgenommen werden können. Inwieweit der Fungibilitätseffekt im Einzelfall dazu beiträgt, dass Ausgaben für entwicklungspolitische Prioritäten nur teilweise oder sogar vollständig nicht zusätzlich getätigt werden, hängt von den spezifischen Bedingungen ab. Empirische Untersuchungen belegen sehr unterschiedliche Wirkungen.

Ob die Haushaltsmittel des jeweiligen Landes und EZ-Ressourcen fungibel eingesetzt werden, ist nur im Rahmen des gesamten Budgetverfahrens kontrollierbar.^c Befürworter von PBA sehen hier einen wichtigen Vorzug des Ansatzes, da er dem Budgetprozess eine große Bedeutung beimisst.

a Die Weltbank-Studie „*Assessing Aid – What Works, What Doesn't and Why*“ vermittelt einen guten Überblick zum Thema: World Bank 1998: 60 ff. und 130 ff. Siehe auch: Foster / Leavy 2001: 14.

b Vgl. World Bank 1998: 72 ff.; Devarajan / Haque 2002: 6 f.

c Vgl. z.B. Niederländisches Außenministerium 2001: 11 f.

- PBA setzen auf der Partnerseite funktionierende Planungs- und Umsetzungsstrukturen voraus, die nicht immer in ausreichender Form vorhanden sind. Dadurch können die jeweiligen Regierungen und ihre Administrationen vielfach die geforderten Leistungen nicht erbringen, um Politikstrategien, Sektor-konzepte, Geberkoordinierung etc. vorbereiten und umsetzen zu können.
- Im Bereich des Budgetmanagements und der Rechenschaftslegungsstrukturen sind die Voraussetzungen vielfach nicht gegeben, um eine Übertragung der Verantwortung an die Partner sinnvoll vornehmen zu können.
- Das Problem der Fungibilität gewinnt vor allem im Rahmen der sektorbezogenen und allgemeinen Budgethilfe an politischer Bedeutung.
- Die Möglichkeiten für Korruption und Missmanagement sind deutlich größer als bei projektbezogener Hilfe.
- Im Geberland bestehen Strukturen der politischen Verantwortung und zur Rechenschaftslegung (Parlament etc.), die es nicht oder kaum möglich machen, von projektbezogenen Vorgehen grundsätzlich abzurücken. Hinzu

kommt die Frage, ob die fehlende „Sichtbarkeit“ der eigenen EZ bei der Bevölkerung im Geberland die Unterstützung für EZ schwinden lässt.

- Die Transaktionskosten und insbesondere der Aufwand der Geberkoordinierung sind durch PBA hoch, da die Kapazitäten für Planung, Monitoring und Evaluierung von PBA bei den Partnern und den Gebern nur zum Teil bestehen sowie Abstimmungsmechanismen neu aufgebaut werden müssen.
- Die Geber machen sich vom Budget des Partnerlandes abhängig. Bei politischen Veränderungen und entsprechenden Budgetänderungen, die ggf. von den Gebern nicht akzeptiert werden, muss Budgethilfe letztlich abgebaut werden. Außerbudgetäre Ansätze können demgegenüber bei entsprechenden Problemen stabiler gehalten werden.

Insgesamt zeigt die Debatte, dass das Konzept der programmorientierten EZ einen hohen Plausibilitätsgrad hat. Dies gilt umso mehr, als traditionelle projektbezogene Ansätze wichtige strukturelle Defizite enthalten. Die Erwartungen, die sich mit dem PBA-Konzept verbinden, sind bei den Befürwortern entsprechend hoch. Hervorzuheben ist darüber hinaus, dass angesichts der bislang gerin-

gen empirischen Erfahrungen mit PBA die Skepsis, die von Kritikern dem Konzept entgegengebracht wird, ebenfalls nicht unbegründet erscheint. Von besonderer Bedeutung sind daher erste Erfahrungen, die sich aus der Umsetzung von PBA ableiten lassen (siehe Kapitel 5).

4 Stand der Debatte in der deutschen EZ, bei anderen Gebern und den Partnerländern

Deutsche EZ

Für die deutsche EZ hat das BMZ im November 2001 ein Positionspapier und eine Handreichung zur „Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit“ fertiggestellt (BMZ 2001a und 2001b). Das BMZ stellt darin fest, dass in der aktuellen internationalen entwicklungspolitischen Diskussion programmorientierte EZ als die effektivste Form der Zusammenarbeit gilt. Sie könne eher als Einzelvorhaben den Hebel zur Verbesserung der nationalen Rahmenbedingungen, zur Überwindung der Probleme mangelnder *ownership* und fehlender Eigenanstrengungen bieten. Zudem sei sie eine Antwort auf die Überforderung der Kooperationsländer mit vielfältigen Auflagen und Verfahrensvorschriften der verschiedenen Geber.

Das Positionspapier zieht daraus den Schluss: *„Daher soll sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit – wo immer sinnvoll – im Rahmen ihrer mit dem jeweiligen Kooperationsland abgestimmten Schwerpunktstrategien an programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung beteiligen. Außerdem sollte eine Beteiligung an programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen in Bereichen hoher entwicklungspolitischer Priorität möglich sein (...).“* (BMZ 2001a: 1) Programmorientierte EZ und Gemeinschaftsfinanzierungen seien darüber hinaus durch die geltenden Leitlinien für die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit abgedeckt. Die bestehenden Handlungsspielräume sollen *„in Zukunft optimal ausgenutzt werden.“*

Vor diesem Hintergrund stellt die Handreichung fest: *„Programmorientierte Entwicklungszusammenarbeit wird für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit explizit angestrebt.“* (BMZ 2001b: 2)

„Für eine Beteiligung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit kommen insbesondere Sektorprogramme / Sector Wide Approaches (SWAP's) in der Form des 'basket financing', sektorbezogene Programme (sektorbezogene Warenhilfe) oder auch Kofinanzierungen von PRSC's in Frage.“ (BMZ 2001b: 5) Die Dokumente enthalten daneben noch einige Hinweise zu den Voraussetzungen für die deutsche Mitwirkung an programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen mit anderen Gebern.

Die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat bei mehreren Gelegenheiten unterstrichen, die deutsche EZ im Sinne des internationalen Diskussionsstandes umgestalten zu wollen. Im Rahmen der Herbstsitzung 2002 des *Development Committee* erklärte sie: *„Die deutsche EZ wird sich diesen neuen Realitäten stellen und ihre Aufgabe zunehmend als Beitrag einer internationalen Gemeinschaftsleistung definieren und erbringen. Wir werden uns u.a. stärker an Sektorprogrammen und Programmhilfen beteiligen und wir werden unsere Organisation dezentraler aufstellen. Ziel dieser Maßnahmen ist es, die komparativen Stärken unserer bilateralen Entwicklungszusammenarbeit für die Gemeinschaftsaufgabe fruchtbar zu machen.“* (Wieczorek-Zeul 2002: 4)

Zusätzliche Hinweise für die deutsche Technische Zusammenarbeit enthält die GTZ-Handreichung *„Die deutsche Technische Zusammenarbeit in Internationalen Programmen“* (Asche / Lauckner 2002) sowie für die deutsche Finanzielle Zusammenarbeit das KfW-Papier zur LENPA-Konferenz im Juni 2002 *„Program-Based Approaches in Financial Cooperation (FC) – Germany“*²⁷. Die KfW hat darüber hinaus eine Studie zum Thema

27 Das Papier ist zu finden auf der *website*: <http://remte4.acdicida.gc.ca/extranet/policy/swapsboard.nsf/SitemapE?OpenAgent>.

„*Perspectives for Program-based Approaches in German Financial Cooperation*“ erarbeiten lassen (Boschmann 2002).

Die jüngste DAC-Länderprüfung zu Deutschland befasste sich ebenfalls mit der Frage, welchen Stellenwert PBA in der deutschen EZ haben.²⁸ Sie stellt fest: „*In general, Germany favours a project approach as well as providing technical assistance and goods. It has been cautious about financing recipient country budgets and donor pool-funding arrangements, whether at the macro or sector level.*“ (OECD / DAC 2001a: II-25)

Die Positionierung der deutschen EZ im Hinblick auf PBA ist nicht unmittelbar verknüpft mit anderen Programmbildungsbemühungen und -begriffen der deutschen EZ-Debatte:

- In der deutschen EZ wird unter Programmen vielfach der strategische Bezug mehrerer deutscher Projekte verstanden, die ein inhaltliches *cluster* bilden sollen.²⁹
- Der Prozess der Schwerpunktstrategiepapiere (SSP) ist primär auf den Programmierungsprozess der deutschen EZ ausgerichtet, da SSP ein Planungs-, Management- und Steuerungsinstrument für die Arbeit des BMZ sind (vgl. BMZ 2001c). SSP sollen aber dennoch die deutschen Schwerpunkte in die nationalen Entwicklungsprioritäten, Konzepte und Aktionsprogramme (insbesondere PRSP) einbinden.

Andere Geber

Grundsätzlich befürworten alle relevanten bi- und multilateralen Geber PBA. Die Art und Weise sowie der Umfang einer wünschenswerten Programmorientierung werden allerdings zum Teil sehr unterschiedlich betrachtet.

Insgesamt gibt es einen guten Überblick zum Diskussionsstand bei den verschiedenen Gebern. Im Rahmen einer der bislang wichtigsten Konferenzen – organisiert von LENPA – zum Erfahrungsaustausch mit PBA im Juni 2002 in Ottawa haben alle relevanten Geber (15 bilaterale sowie 4 multilaterale Geber) *policy briefs* zum eigenen Diskussionsstand vorbereitet.³⁰ Zusätzlich liegt ein Synthesebericht³¹ zum Thema vor, der im Anschluss an die Konferenz erarbeitet wurde. Darüber hinaus haben verschiedene Geber in den vergangenen Jahren z.T. umfassende Strategie- und Umsetzungsdokumente zum eigenen Ansatz bei der Programmorientierung erarbeitet.³²

Die wichtigsten Befürworter von PBA sind bei den bilateralen Gebern DFID und die Niederlande, bei den multilateralen Gebern die Europäische Kommission und die Weltbank. Von den Hauptbefürwortern wird unterstrichen, dass PBA mit Risiken verbunden seien. Dies gelte aber zum einen auch für andere Formen der EZ (etwa weil auch projektbezogene Ansätze nicht vor politischer Instabilität geschützt sind), zum anderen seien viele PBA-Risiken kalkulier- und kontrollierbar. Der entscheidende Punkt sei aber, dass bei einem Abwägen zwischen den möglichen Risiken und Chancen PBA ein sehr hohes Potenzial hätten, um einen messbaren Beitrag zu den international vereinbarten Entwicklungszielen liefern zu können.³³

In dem *White Paper „Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor“* hat sich die britische Regierung festgelegt, in geeigneten Fällen die Strukturen der jeweiligen Partnerregierung für EZ zu nutzen. DFID hat in den vergangenen Jahren in der internationalen Debatte PBA als besonders effektiv hervorgehoben. „*Direct Budget*

28 Zur DAC-Länderprüfung lagen die BMZ-Dokumente zur Programmorientierung noch nicht vor.

29 Siehe Asche / Lauckner 2002: 3; Boschmann 2002: 5.

30 Die Dokumente sind zu finden auf der geschützten Website: <http://remote4.acdicda.gc.ca/extranet/policy/swaps-board.nsf/SitemapE?OpenAgent>.

31 Riddell 2002.

32 Dies trifft beispielsweise auf DFID, das niederländische Außenministerium, CIDA und die EU zu. Siehe hierzu die in der Literaturliste aufgeführten Dokumente.

33 Siehe beispielsweise DFID 2002a: Annex A.

*Support (...), either as support to the budget as a whole or as part of a SWAP, is potentially the most effective financial aid instrument in supporting the PRS core principles.*³⁴ Eine Handreichung zu „*Managing Fiduciary Risk when Providing Direct Budget Support*“ enthält wichtige Grundzüge des DFID-Ansatzes (DFID 2002a).

Für 2001/02 standen 294,4 Mio. brit. Pfund für direkte Budgethilfen zur Verfügung.³⁵ In den Jahren 2000 und 2001 wurden rund 25 % der Ausgaben für Länderprogramme für direkte Budgethilfe eingesetzt. In solchen Ländern, die direkte Budgethilfe erhalten, macht der entsprechende Anteil etwa 50 - 70 % aus (LENPA 2002: 16).

Seit 1998 verfolgt die niederländische EZ eine Strategie der Abkehr von Projekten und eine Hinwendung zu PBA-Prinzipien. „*The Slogan 'Think micro, act macro' tries to capture the believe that policies should be based on the needs of the poor but funding should be provided at macro level whenever possible and feasible and to fund only at meso or micro level whenever necessary.*“³⁶ Angestrebt wird – ähnlich dem DFID-Ansatz – eine Entwicklung vom *basket funding* hin zur Budgethilfe. Ein „*Memorandum on the relationship between macro-oriented and sectoral programme aid*“ (Niederländisches Außenministerium 2001) enthält die strategischen Grundzüge.

Bei der EZ der Europäischen Kommission sind Budgethilfen und SWAPs zunehmend wichtige Instrumente (OECD / DAC 2002b: I-46 f.). Die Kommission hat durch das Cotonou-Abkommen und weitere Strategiedokumente³⁷ PBA zu einem wichtigen Ansatz erklärt.

„The European Commission will increasingly provide its development assistance in support of sector wide programmes through budgetary support. In order to ensure the effectiveness of this form of assistance in tackling rural poverty, the EC will pay particular attention to sector policy analysis, key sector policy and institutional reforms, public expenditure management and monitoring of sector programmes performance.“ (European Commission 2002: Kapitel 8)

Im März 2002 wurden Richtlinien zur Vorbereitung und Durchführung von Budgethilfe verabschiedet; im Februar 2003 kamen Richtlinien für die Unterstützung von Sektorprogrammen hinzu (European Commission 2003a: 6). In den Jahren 2000 und 2001 wurden insgesamt 24 Anträge auf *Budget Support Programmes for Poverty Reduction* (BSPR) im Gesamtumfang von € 740 Mio. gestellt (European Commission 2001).

Neben den genannten Gebern sind u.a. CIDA, SIDA, NORAD, DANIDA, Irland und die Schweiz erklärte Unterstützer von PBA.³⁸

Für die Weltbank sind verschiedene Debatten von Bedeutung:

- Seit dem Jahr 2002 ist die Weltbank darum bemüht, das Instrument der Anpassungsdarlehen (*adjustment lending*) zu reformieren und mit der Bezeichnung *Development Policy Support Lending* zu etablieren (vgl. World Bank 2002e). Das neue Instrument soll die eigenen Armutsreduzierungsstrategien des Partnerlandes als Ausgangspunkt wählen und vor diesem Hintergrund CDF- und PRSP-Ansätze einschließen.

Darüber hinaus wird die Frage diskutiert, inwieweit die beiden operativen Hauptinstrumente der Weltbank, die Finanzierung von

34 DFID in: <http://remote4.acdi-cida.gc.ca/extranet/policy/swapsbboard.nsf/SitemapE?OpenAgent>.

35 Vgl. DFID in: <http://remote4.acdi-cida.gc.ca/extranet/policy/swapsbboard.nsf/SitemapE?OpenAgent>.

36 *Netherlands briefing note* in: <http://remote4.acdicidagc.ca/extranet/policy/swapsbboard.nsf/SitemapE?OpenAgent>.

37 Siehe hierzu die Aufzählung im Kommissionspapier in: <http://remote4.acdicida.gc.ca/extranet/policy/swapsbboard.nsf/SitemapE?OpenAgent>. In folgendem Dokument

sind wichtige Strategiedokumente zum Thema zitiert: European Commission 2003b.

38 Siehe die entsprechenden Dokumente in: <http://remote4.acdicida.gc.ca/extranet/policy/swapsbboard.nsf/SitemapE?OpenAgent>.

Investitionen (*investment lending*) und Anpassungsfinanzierung (*adjustment lending*), durch einen Ansatz des *programmatic lending*³⁹ verknüpft werden könnten.

- Im Mai 2001 wurden die *Poverty Reduction Support Credits* (PRSCs) eingeführt. PRSCs sollen (in Abgrenzung zu traditionellen Anpassungsdarlehen) dazu dienen, eigene Reformprogramme der Partner – insbesondere PRSP – finanziell zu unterstützen. PRSCs werden durch einen engen Konsultationsprozess mit dem Partnerland und einer engen Abstimmung mit anderen Gebern vorbereitet.
- Neue Richtlinien von Mai 2002 erlauben der Weltbank eine Beteiligung an gemeinsamen Geberfonds (*pooled funding*) im Rahmen von SWAs. Sie hat hierzu einen ex ante Bewertungsraster⁴⁰ entwickelt. Über die Weltbankbeteiligung an Gemeinschaftsfinanzierungen hinaus könnte das neue Verfahren eine größere Bedeutung erhalten, wenn die Bewertungsraster als Standardisierungsmuster für andere Geber herangezogen oder von bislang in diesem Bereich zurückhaltenden Gebern als Qualitätsprüfung für eine bilaterale Beteiligung herangezogen werden.⁴¹

Die deutlichste Skepsis im Hinblick auf PBA wird von USAID vorgebracht. Aus USAID-Sicht entstand der Projektansatz aus nachvollziehbaren und wichtigen Gründen: „*distrust of the recipient public sector and lack of recipient capacity to absorb and adequately account for, and monitor the impact of aid.*“ Diese Probleme seien auch heute noch vorhanden. USAID betrachtet daher SWAs

als nützlichen Versuch, zu einer besseren Geberkoordinierung zu kommen, der aber weiterhin einen „*mix of aid delivery mechanisms*“ beinhaltet.⁴² Für die US-Regierung ist eine Beteiligung an PBA z.T. auch aufgrund von Regelungen des *Congress* nicht möglich (etwa im Falle des Gesundheitssektors in Ugandas) (vgl. OECD / DAC 2002c: 89).

Einschränkungen hinsichtlich programmorientierter PBA werden ebenfalls von der japanischen und der französischen EZ vorgebracht (vgl. LENPA 2002: 11 f.).

Partnerländer

In verschiedenen Partnerländern (u.a. Äthiopien, Uganda) gibt es intensive Debatten zu PBA. Dabei gibt es unter Hinweis auf die erheblichen Nachteile von projektbezogenen Ansätzen eine eindeutige und eindringliche Aufforderung an die Geber, eine Programmorientierung zu forcieren. Aus Sicht dieser Partnerländer sind PRSPs ein wichtiges Argument für eine Hinwendung zu PBA.

Zum Teil existieren in den Ländern grundsätzliche Vereinbarungen zwischen der jeweiligen Gebergemeinschaft und dem Partner über eine Umorientierung der EZ in Richtung PBA. Dies gilt beispielsweise für Uganda, wo Ende 2001 im Rahmen des PRSP *partnership principles* vereinbart wurden, die eine eindeutige Orientierung zugunsten von PBA beinhalten.⁴³ Das Dokument nennt konkrete Ecksteine für eine entsprechende Umorientierung; es ruft zu einer Beendigung von parallelen Projekten und Länderprogrammen und zur Nutzung gemeinsamer Verfahren und schließlich gemeinsamer Finanzierungsmechanismen (ungebundene sektorbezogene und allgemeine Budgethilfen etc.) auf.

39 *Programmatic lending* wird dabei definiert „... as lending that is provided to a country to support a medium-term program of public action which can deliver progress towards a set of development goals ...“ (Devarajan / Haque 2002: 1). Siehe auch World Bank 2002 f.

40 Der Raster enthält folgende vier Blöcke: (i) *Risk Assessment and Mitigation*, (ii) *Agreement Among Financiers*, (iii) *Financing Arrangements*, (iv) *Monitoring and Evaluation*. Vgl. das Weltbankdokument in: <http://remote4.acdicida.gc.ca/extranet/policy/swapsbboard.nsf/SitemapE?OpenAgent>.

41 Vgl. auch Riddell 2002: 11 ff., 17.

42 *SWAs and Program Assistance: A USAID Perspective*: in: <http://remote4.acdi-cida.gc.ca/extranet/policy/swapsbboard.nsf/SitemapE?OpenAgent>.

43 Abgedruckt im Anhang.

Für die ugandische Regierung hat der Staatssekretär im Finanzministerium, C.M. Kassami, im Rahmen eines *Sector Review* (Juni 2002) einen grundsätzlichen Beitrag zum Thema „*Implications of Budget Support, Sector Wide Approaches and Programme Support*“ eingebracht.⁴⁴ In dem Beitrag heißt es: „*Government’s preferred mode of donor support is budget support, because that is the modality which best suits the funding of an integrated and coherent national budget, reflecting strategic priorities in budgetary resource allocation*“. Die ugandische Regierung sieht deutliche Nachteile von sektorbezogener Budgethilfe sowie von *basket funding*, die auf „halben Weg“ zwischen Projekt- und Budgethilfe stehen blieben. Aus ihrer Sicht besteht der Nachteil darin, dass die Haushaltsprioritäten, die von der Regierung in Zusammenarbeit mit den Gebern entwickelt wurden, außer Kraft gesetzt werden können und weiterhin ein beträchtlicher zusätzlicher Aufwand (*reporting* und *accounting*) betrieben werden müsse.

Im Fall von Äthiopien wurde im jüngsten *Public Expenditure Review* (PER), der gemeinsam von der äthiopischen Regierung und einem Geberteam unter Führung der Weltbank erstellt wurde, eine detaillierte Analyse von Erfahrungen zum EZ-Management im Land vorgenommen und die derzeit stattfindende PBA-Orientierung wichtiger Geber thematisiert. Das Dokument unterstreicht die Notwendigkeit zur Neuorientierung der EZ: „*The volume and the effectiveness of aid are closely linked to the aid modalities used. There is international recognition that traditional project-oriented modalities have serious deficiencies, and a consequent trend towards sector wide approaches and more general budget support*.“ (World Bank Country Office in Ethiopia 2001: 57) Diese Einschätzung untermauert der *Public Expenditure Review* mit verschiedenen Belegen und Argumenten.

Der PER hebt zudem die Position der äthiopischen Regierung hervor: „*Like other governments, GoE (Government of Ethiopia; S.K.) too has a decided preference for budget support on the main ground of its potential to enhance the development impact of external aid*.“ (World Bank Country Office in Ethiopia 2001: 64).

In einigen anderen Partnerländern (etwa Senegal) gibt es ebenfalls Forderungen nach einer stärkeren Programmorientierung,⁴⁵ die allerdings auf bislang geringen Vorerfahrungen, Anstrengungen und ausformulierten Politiken der Partnerseite in diesem Bereich beruhen.

5 Erfahrungen mit programmorientierten EZ-Ansätzen

5.1 Überblick zur praktischen Bedeutung programmorientierter Ansätze

Für die vergangenen Jahre ist ein deutlicher Anstieg von PBA zu verzeichnen. Die statistischen Grundlagen, um für alle Geber zuverlässige Aussagen machen zu können, sind zwar eingeschränkt, lassen aber dennoch Tendenzaussagen zu.⁴⁶ Im Rahmen des SPA *tracking* ist ein eindeutiger Zuwachs von SPs zu verzeichnen. Für den Zeitraum 2000 bis 2004 geht das SPA von einem Volumen für SPs in Höhe von US \$ 5,3 Mrd. aus (SPA 2003: 13 f.). Eine entsprechende Tendenz belegen auch die Angaben einzelner Geber.⁴⁷

Die SPA-Daten zeigen erstaunlicherweise, dass der überwiegende Teil bislang projektbezogene Beiträge zu SPs sind (wenn auch mit sinkender Tendenz) und nur kleinere Anteile zugunsten von

44 Siehe Anhang. Zur Haltung Ugandas siehe auch die Ausführungen in Oxford Policy Management / ODI 2002: 16 ff.

45 Vgl. z.B. das PRSP-Dokument der senegalesischen Regierung (République du Sénégal 2002: 40 f.).

46 So ist für die SPA-Daten anzumerken, dass einige Geber, die stark mit Budgethilfe engagiert sind, sich nicht an dem *tracking process* beteiligen (vgl. Berke 2002a: 3).

47 Siehe hierzu die Einzelangaben der Geber in den jeweiligen Kurzbeschreibungen: <http://remote4.acdi-cida.gc.ca/extranet/policy/swapsbboard.nsf/Sitemap?OpenAgent>.

Gemeinschaftsfinanzierungen eingesetzt oder als Budgethilfe bereitgestellt werden. Für den Zeitraum 2000 bis 2004 ergibt sich folgende Verteilung: projektbezogene Beiträge 46 %, Gemeinschaftsfinanzierungen 12 %, Budgethilfen 29 %, Nichtregierungsorganisationen / Sonstiges 13 % (SPA 2003: 13 f.).

Die Daten zeigen darüber hinaus sektorale Schwerpunkte (von 24 erfassten SPs) in den Bereichen Gesundheit (9 SPs) und Erziehung (8 SPs); danach folgen Transport (4 SPs), Wasser (2 SPs) und Landwirtschaft (1 SP).

5.2 Allgemeine Erfahrungen

Bislang liegen erst wenige Erfahrungen mit der Umsetzung und den Ergebnissen von PBA vor.⁴⁸ Erste Erfahrungen deuten allerdings sowohl auf positive als auch auf negative Aspekte hin. In allgemeiner Form sind für den Erfolg bzw. bestehende Probleme von PBA vor allem drei übergreifende Bereiche identifizierbar:

- Ausreichendes *commitment* und *ownership* des Partners sind essenziell. Erfolgreiche PBA ohne diese Voraussetzungen beim Partner sind nicht möglich. (vgl. Brown et al. 2001: 8 ff.; Riddell 2002: 4 f.; Berke 2002a: 2 f.; European Commission 2003a: 22 f.; SPA 2002b)

Ownership erweist sich – nicht nur in diesem Zusammenhang – als ein hoher Anspruch und ein äußerst komplizierter Prozess.

- Ausreichende Kapazitäten des Partners, um inhaltliche Strategien entwickeln, implementieren sowie monitoren und evaluieren zu können, sind erforderlich (Riddell 2002: ff.; Brown et al. 2001: 18 ff., 39 f.).
- Von entscheidender Bedeutung ist daneben die Bereitschaft und Fähigkeit, im Bereich des öffentlichen Budgetmanagements und der Rechenschaftslegung ausreichende Strukturen zu etablieren. (LENPA 2002: 13 ff.; Oxford Po-

licy Management / ODI 2002: vii f.; Brown et al. 2001: 40)

Weitere wichtige Aspekte kommen hinzu:

- Die Transaktionskosten können zumindest kurzfristig nicht verringert werden, sondern steigen zunächst an, da neue Kommunikationsmechanismen aufzubauen sind, neue Analyseinstrumente eingesetzt werden müssen und die Programme im Vergleich zu früheren Maßnahmen komplexer sind.⁴⁹ Es gibt allerdings eine gewisse Plausibilität für geringere Transaktionskosten auf mittlere bis längere Sicht (Oxford Policy Management / ODI 2002: viii).
- Die erhofften positiven Wirkungen von PBA werden überwiegend nicht kurzfristig sichtbar (Transaktionskosten, Vorsehbarkeit von Ressourcenzuflüssen etc.) und entstehen nicht „automatisch“. Die Erwartungen müssen deshalb an eine langfristige Perspektive angepasst werden (LENPA 2002: iv). Die Risiken⁵⁰ – v.a. durch Budgethilfe – sind selbst in den Beispielländern wie Uganda hoch (Oxford Policy Management / ODI 2002: vii f.).
- Geber tendieren dazu, den jeweiligen Reformprozess *pushen* zu wollen. Hierzu wird z.T. mit kurzfristigen Maßnahmen (Studien, Einsatz von Experten etc.) versucht, Prozesse zu beschleunigen, was vielfach nicht möglich oder sinnvoll ist. (Brown et al. 46 f.; Oxford Policy Management / ODI 2002: x; Wolff 2002: 7)
- Es gibt Hinweise darauf, dass im Bereich bilateraler Technischer Zusammenarbeit über-

49 Siehe hierzu v.a. Wells et al. 2002: 4; Brown et al. 2001: 47 f.; Oxford Policy Management / ODI 2002: 36 ff., Boschmann 2002: 40; hinsichtlich der Transaktionskosten bei Sektorprogrammen siehe World Bank 2002g: 4, 13.

50 Zu den möglichen Risiken beispielsweise Ugandas siehe etwa Oxford Policy Management / ODI 2002: 51 f. Risiken können sein: Finanzmittel können wegen unakzeptabler Politiken des Partners nicht bereitgestellt werden; Geber formulieren widersprüchliche Auflagen für Budgethilfe etc.

48 Vgl. Boschmann 2002: iii.

- lappende Aktivitäten im Rahmen von *public expenditure management* stattfinden (Mozambique und Lesotho) (IMF / World Bank 2002: 33).
- Die Frage, wer gegenüber wem in einem Rechenschaftspflichtigen Verhältnis steht, ist im Rahmen von PBA vielschichtiger als bei bisherigen EZ-Mechanismen. Auf Seiten der Partner ist vor allem problematisch, dass Strukturen zur Rechenschaftslegung nicht deshalb geschaffen werden, weil die internen Strukturen des Landes einen entsprechenden Druck ausüben, sondern weil dies von den Gebern erwartet und verlangt wird. (vgl. Schacter 2001; LENPA 2002: ii, vii, 6 ff.; Oxford Policy Management / ODI 2002: ix; Crown Agents 2001)
 - Die Qualität des Dialogs zwischen Gebern und Partnern nimmt zu. Es werden Möglichkeiten eröffnet, um Makro- und Sektorthemen mit dem Partner zu diskutieren und mitzugestalten. (Brown et al. 2001: 46; DFID / Niederländisches Außenministerium 2001)
 - Der *review process* hat eine große Bedeutung, da Prioritäten für Strategien und Haushaltsausgaben transparent sind und festgelegt werden. Eine konsistente Geberposition zu erreichen, ist jedoch teilweise schwierig. (Brown et al. 2001: 46 f.; European Commission 2003a: 23)
 - Eine ausreichende lokale Präsenz der Geber, die PBA unterstützen und begleiten, ist wichtig (LENPA 2002: iv).
 - Budgethilfe muss immer einhergehen mit erkennbaren Anstrengungen, das öffentliche Finanzmanagement des Partners zu verbessern (LENPA 2002: iii; Foster / Mackintosh-Walker 2001: xi).
 - Rechenschaftslegungsstandards konnten durch PBA (etwa Uganda) verbessert werden (LENPA 2002: 40 ff.).
 - Monitoring und Evaluierung müssen bei PBA einen hohen Stellenwert erhalten. Dies bezieht sich nicht allein auf die Strukturen zur Rechenschaftslegung (*expenditure tracking studies* etc.), sondern ebenso auf die Ergebnisorientierung. (vgl. Brown et al. 2001: 41 f.; LENPA 2002: v, 30 ff.; van Doorn / Litjens 2002)
 - Gemeinschaftsfinanzierungen können trotz schwieriger Rahmenbedingungen (etwa in Mali) sinnvoll eingesetzt werden (LENPA 2002: vi, 43 f.; World Bank 2002g: 5).
 - Eine ausreichende Partizipation aller relevanten Akteure der Partnerseite an PBA ist zentral. Dies betrifft die Parlamente, zivilgesellschaftliche bzw. private Akteure sowie die staatlichen Ebenen unterhalb der Nationalregierung (Kommunen, Distrikte, Regionen u.ä.). (Brown et al. 2001: 36 ff.; Oxford Policy Management / ODI 2002: 46 ff.; DFID / Niederländisches Außenministerium 2001)
 - Eine ausreichende Verknüpfung von SPs und PRSPs ist nicht automatisch zu erwarten und muss deshalb sichergestellt werden. Dies betrifft beispielsweise konsistente Zielsetzungen zur Armutsreduzierung, Ergebnisindikatoren, angepasste Budgetzyklen, Koordinationsmechanismen. (Berke 2002b; LENPA 2002: 3 f.; Foster / Macintosh-Walker 2001: ix; World Bank 2003a: 3 ff.)

Kasten 6: Instrumente zur Bewertung von *Public Expenditure Management* und *Accountability*

Im Wesentlichen werden vier Instrumente herangezogen, um zu einer Einschätzung des *public expenditure management* (PEM) und der *accountability* von Partnerländern und damit zu einer Bewertung der treuhänderischen Risiken (*fiduciary risks*) zu kommen. Diese Instrumente beziehen sich folglich auf die öffentlichen Ausgaben (*public expenditure*), die Rechenschaftslegungsstandards (*accountability*) und die Beschaffungsregeln und -praktiken (*procurement*). Sie werden oftmals zusammenfassend als *diagnostic tools* bezeichnet.

Die gebräuchlichen Instrumente wurden insbesondere von der Weltbank in den 80er und vorrangig in den 90er Jahren entwickelt. Die Bemühungen um Schuldenerleichterungen im Rahmen der HIPC-Initiative verstärkten den Druck zur Weiterentwicklung geeigneter Instrumente in diesem Bereich.^a Die Instrumente wurden bislang aber noch nicht in allen Ländern angewendet.

Von Bedeutung sind vor allem folgende Einzelinstrumente:

- *Public Expenditure Review* (PER): PERs sind eines der Hauptinstrumente der Weltbank zur allgemeinen Analyse des öffentlichen Sektors und insbesondere zur Untersuchung der öffentlichen Ausgaben. PERs sollen helfen, effektive und transparente Mechanismen zur Allokation und Verwendung öffentlicher Haushalte (zunehmend im Hinblick auf Armutsorientierung) zu entwickeln. Immer stärker thematisieren PERs die institutionellen Kapazitäten, die für diesen Bereich erforderlich sind (*public resource management*).
PERs sind in solchen Ländern von besonders großer Bedeutung, in denen Geber PBA verfolgen. „PERs have also become increasingly important as a tool to inform and guide overall donor engagement, particularly given the trend toward general sector-wide or overall budget support. In some countries the PER is the principal instrument for donor coordination (...).“ (World Bank 2001: 5)
- *Medium-Term Expenditure Frameworks* (MTEFs) sind ein Instrument, um einen transparenten Prozess zur Budgetplanung und -erstellung zu ermöglichen.^b Sie dienen dazu, über einen mittelfristigen Zeitrahmen die verfügbaren Haushaltsmittel in Übereinstimmung zu bringen mit den Ausgabenprioritäten eines Landes. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang das Bemühen, eine enge Verknüpfung zwischen den Prioritäten, die im Rahmen der PRSPs identifiziert werden, und den MTEFs herzustellen.
- *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA): CFAA „is a diagnostic tool designed to enhance the Bank's knowledge of financial accountability arrangements in the public and private sectors in the client countries. It supports both the exercise of the Bank's fiduciary responsibilities and the achievement of its development objectives.“ (World Bank 2001: 6)
- *Country Procurement Assessment Report* (CPAR): CPAR „(...) serves as a tool to assess the performance of the existing public procurement system in a country and to initiate a dialogue with the government on a plan of action to improve the system. It encompasses an assessment of the legal framework, trade practices, the financial framework, procurement organization and procedures, decision-making authority, and anticorruption initiatives and programs.“ (World Bank 2001: 7)

Derzeit finden im Rahmen von SPA Bemühungen statt, um zu einer Integration von PER, CFAA und CPAR zu gelangen.

a Einen guten Überblick zum Hintergrund und zu den verfügbaren Instrumenten vermittelt: World Bank 2001, OECD / DAC 2002d, PEFA 2003 und DFID 2001. Darüber hinaus sind umfangreiche Informationen zum Thema auf den speziellen *websites* der Weltbank verfügbar. Zu beachten sind vor allem die *website* zum Bereich *Governance & Public Sector Reform* (www.worldbank.org/publicsector) und die dort eingerichtete Rubrik *Public Expenditure On-line* (www.worldbank.org/publicsector/pe). Siehe auch die *website* des Projekts *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) (<http://www.pefa.org>).

b Siehe zum Instrument der MTEF und zu einigen empirischen Erfahrungen Le Houerou / Taliercio 2002.

5.3 Ausgewählte länderfallbezogene Erfahrungen⁵¹

Die folgenden Kurzbeschreibungen einiger Länderfälle dienen zum einen dazu, Erfahrungen vor dem Hintergrund laufender PBA zu diskutieren, zum anderen, die Rahmenbedingungen von PBA in solchen Länderfällen zu charakterisieren, in denen bislang keine oder wenige Ansätze im Hinblick auf PBA zu erkennen sind.

Äthiopien

In Äthiopien wird eine intensive Diskussion über programmorientierte EZ-Ansätze geführt. Die Debatte wird insbesondere von DFID, der niederländischen EZ, der Europäischen Kommission und z.T. von der Weltbank vorangetrieben. Sie findet in zahlreichen Dokumenten und Foren ihren Niederschlag. Acht bilaterale Geber sowie die EU haben sich in einer „*informal budget support group*“ zusammengeschlossen.

Nachdem der Krieg mit Eritrea beendet wurde, die Militärausgaben gesunken sind und seit Juli 2002 das vollständige PRSP vorliegt, werden voraussichtlich verschiedene Geber Budgethilfe bereitstellen oder die konkreten Voraussetzungen hierfür prüfen. Die EU stellte in den Finanzjahren 2001/02 und 2002/03 insgesamt € 42,82 Mio. für direkte Budgethilfe zur Verfügung („*Poverty Reduction Budgetary Support*“). Die Weltbank will 2003 über einen PRSC entscheiden.

Die von den meisten Gebern geforderten formalen Voraussetzungen in den Bereichen Budget-, Finanz- und Auftragsvergabemanagement liegen vor oder werden derzeit vorbereitet (d.h. ein *Public Expenditure Review*, ein *Country Financial Accountability Assessment* und ein *Country Procurement Assessment Review*).

Angesichts des stattfindenden Dezentralisierungsprozesses in Äthiopien spielt die Frage eine große Rolle, welche Auswirkungen der Prozess auf das programmorientierte Vorgehen und das Budget- und Auftragsvergabemanagement haben wird. Eine Konsequenz ist, dass für drei Regionen exemplarische PERs von Gebern erstellt wurden.

Bei den laufenden sektorweiten Ansätzen beteiligt sich die deutsche EZ in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Straßen. Der deutsche Beitrag erfolgt über konkrete GTZ-Projekte, die jeweils schon vor Fertigstellung der Sektorprogramme existierten. Da es sich deshalb um projektbezogene und nicht aus dem jeweiligen Sektorprogramm entwickelte Beiträge handelt, wird von der äthiopischen Regierung und von einigen Gebern das deutsche Engagement nicht immer als Beitrag zum Sektoransatz wahrgenommen und gewertet. Dies hat z.B. kontroverse Diskussionen darüber zur Folge, ob Deutschland bei Treffen eingeladen wird, wo entsprechende Sektorprogramme diskutiert werden.⁵²

Auf Sektorebene gibt es – ähnlich zur Gruppe der *like-minded donors* im Bereich der Budgethilfe – einige Geber, die ein sektorales *pooling* der Mittel und/oder *common standards* vorantreiben wollen. In der Vergangenheit beteiligte sich die deutsche EZ nicht an der Gruppe.

Côte d'Ivoire

In der Côte d'Ivoire waren bereits vor der schweren Krise ab September 2002 die Voraussetzungen für programmorientierte EZ äußerst ungünstig. Zwar fand eine entsprechende Diskussion bei den Gebern kaum statt. Die EU hatte allerdings vor der erneuten Konflikteskalation Überlegungen angestellt, mittelfristig auch in der Côte d'Ivoire mit Budgethilfe aktiv zu werden.

51 Die länderfallbezogenen Angaben basieren auf Informationen, die zwischen April und Oktober 2002 eingeholt wurden.

52 In Mozambique wurde von der Prüfergruppe des DAC-Länderexamens zu Deutschland in ähnlicher Form festgestellt, dass Deutschland deshalb nicht an der makroökonomischen *support group* teilnimmt, weil keine entsprechende deutsche EZ bereitgestellt wird (OECD / DAC 2001: II-65).

Der Staatsstreich im Dezember 1999 sowie die schweren Gewaltausbrüche im Zusammenhang mit den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Oktober bzw. Dezember 2000 hatten nicht zuletzt zu einer massiven Verunsicherung der Geber geführt. Unterbrochene Maßnahmen wurden im Verlauf des Jahres 2001 und im Jahr 2002 bis zur Krise wieder aufgenommen, bei neuen Verpflichtungen gab es aber eine gewisse Zurückhaltung.

Funktionierende nationale Einrichtungen, die beispielsweise einen anerkannten *Public Expenditure Review* durchführen könnten, gab es in dieser kurzen Phase relativer Stabilität nicht. Hinzu kam ein hohes Maß an Korruption, das keine sinnvollen Spielräume erkennen ließ, um der Partnerseite eine größere Verantwortung für EZ-Mittel zu übertragen. Die Regierung konnte oder wollte gegen diesen Zustand nicht wirksam vorgehen. 1999 wurde im Rahmen der EZ der EU ein Korruptionsskandal im Gesundheitssektor aufgedeckt, bei dem nachweislich mindestens 18 Mrd. FCFA veruntreut wurden. Gegen die Beschuldigten wurden keine Anklagen erhoben.

Kamerun

Die Rahmenbedingungen Kameruns für PBA in den Bereichen Regierungsführung und Management öffentlicher Mittel gelten als ungünstig. Gerade vor diesem Hintergrund ist der Versuch beachtenswert, einen speziellen Beratungs- und Kontrollmechanismus unter Geberbeteiligung zu etablieren, um über die Verwendung der Mittel zu befinden, die aufgrund des Schuldenerlasses der HIPC-Initiative verfügbar sind. Außerdem gibt es vereinzelt Vorstöße, um SPs vorzubereiten und Budgethilfe bereitzustellen.

Seit dem Erreichen des *decision point* im Oktober 2000 gehört Kamerun zur Ländergruppe, die vom Schuldenerlass (300 Mio. US \$ während der ersten drei Jahre; insgesamt ca. 2 Mrd. US \$) im Rahmen der HIPC-Initiative profitiert. Kamerun ist das einzige HIPC, welches ein Beratungs- und Kontrollgremium für die Verwendung der freierwerdenden Mittel geschaffen hat. Per Dekret richtete der Premierminister das „*Comité Consultatif*

et de Suivi des Ressources PPTÉ“ (CCS) (PPTÉ / *Pays Pauvres Très Endettés*- HIPC) ein. Es hat eine beratende Funktion im Hinblick auf den Einsatz der HIPC-Mittel unter den Gesichtspunkten Armutsbekämpfung und *good governance*.

Das CCS wurde nicht zuletzt deshalb eingerichtet, weil von Seiten der Geber entsprechender Druck ausgeübt wurde und das internationale Renommee des Landes (zeitweilig auf dem letzten Platz des Korruptionsindex von *Transparency International*) besonders schlecht war.

Im CCS vertreten sind Repräsentanten der betroffenen Ministerien, der drei wichtigsten Religionsgemeinschaften, von zwei weiteren Nichtregierungsorganisationen, des Arbeitgeberverbandes sowie der Geber. Die Geber haben insgesamt fünf Sitze, hiervon entfallen zwei auf den multilateralen Bereich (UNDP und Europäische Kommission) sowie drei auf die bilateralen Geber, die in Rotation von Frankreich, Kanada, Japan und Deutschland eingenommen werden. Die Aufgabe wird von den Gebern auf Botschaferebene wahrgenommen. Als Beobachter kommen außerdem IWF, Weltbank und die Afrikanische Entwicklungsbank hinzu. Das CCS wird durch ein Sekretariat unterstützt, das neben einem *secrétaire permanent* sechs Experten umfasst.

Die verfügbaren HIPC-Mittel befinden sich auf einem Sperrkonto bei der Zentralafrikanischen Notenbank. Die Mittel, die dort eingezahlt werden, werden mit jedem einzelnen Gläubiger durch eigene Umschuldungsabkommen geregelt.

Das CCS trat bis September 2002 erst zu vier Sitzungen zusammen. Die Verhandlungen haben sich dabei als sehr langwierig, schwierig und kontrovers erwiesen. Über ein Verfahrenswerk (*manuel de procédures*) konnte bisher noch keine Einigung erzielt werden. Für die zivilgesellschaftlichen Vertreter ist es schwierig, sich professionell in den Prozess einzubringen. Die ursprünglich von der Regierung vorgelegten Vorschläge zur Finanzierung einzelner Maßnahmen waren insgesamt qualitativ und technisch unzureichend. In Sektorarbeitsgruppen wurden die Vorschläge grundlegend überarbeitet. Daher konnte bisher nur der überwie-

gende Teil der Mittel für das Haushaltsjahr 2000/2001 verplant werden (29 von 37 Mrd. FCFA), nicht aber die Mittel für das Haushaltsjahr 2001/2002 (58 Mrd. FCFA). Die eigentliche Auszahlung der verplanten Mittel verzögert sich weiterhin.

Bei den teilnehmenden Vertretern besteht überwiegend eine große Unzufriedenheit über die bisher erreichten Schritte sowie bei den Gebern eine erhebliche Skepsis hinsichtlich der künftigen Erfolgsaussichten.

- Die Europäische Kommission hat bereits in der Vergangenheit Budgethilfe zur Unterstützung von Strukturanpassungsmaßnahmen und makroökonomischen Reformen bereitgestellt. In diesem Rahmen wurden 1999 einige „Unregelmäßigkeiten“ festgestellt, weshalb eine Rückzahlung von Mitteln vereinbart wurde.

Im Rahmen des 9. FED (unterzeichnet im Juli 2001) ist erneut Budgethilfe vorgesehen. Sie soll neben dem Transportbereich den 2. Pfeiler der Kooperation bilden und dient dazu, die Umsetzung des PRSP⁵³ zu unterstützen. Vorgesehen ist hierfür ein Betrag von € 45 Mio. Außerdem fördert die Europäische Kommission Maßnahmen im Bereich Budgetplanung und -management.

- Die Weltbank verfügt über umfassende Informationen zur Situation im öffentlichen Budgetmanagement und bei den Rechenschaftslegungsstrukturen. Ein *Country Financial Accountability Assessment* wurde im Sommer 2002 und ein *Country Procurement Assessment Review* Ende 2000 fertiggestellt; beide Dokumente weisen auf sehr grundlegende Defizite hin. Ein *Public Expenditure Review* soll 2003 erstellt werden (letztmals 1997). Außerdem laufen im Hinblick auf die Erfüllung der Vorbedingungen für den *completion point* der HIPC-Initiative in den Bereichen Gesundheit und Erziehung *tracking*-Studien. Zwei Ministerien (Gesundheit und

Erziehung) bereiten darüber hinaus *Medium-Term Expenditure Frameworks* vor.

Bei den verschiedenen Aktivitäten zeichnet sich als Ergebnis ab, dass in Kamerun weiterhin enorme Defizite im öffentlichen Budgetmanagement und der Rechenschaftslegung bestehen.

- Auf dem Gebiet sektorweiter Ansätze sind die Rahmenbedingungen insgesamt ungünstig und die bislang vorliegenden Ansätze daher wenig fortgeschritten. Die kamerunische Regierung hat im Hinblick auf die Erstellung des PRSP zwar verschiedene Sektorstrategiepapiere (Gesundheit u.a.m.) erarbeitet; programmorientierte Sektoransätze, wie sie in anderen Partnerländern von den Gebern unterstützt werden, gibt es bislang noch nicht.

Im Gesundheitssektor, in dem Deutschland einer der wichtigsten Geber ist, hat die deutsche EZ zunächst versucht, die Entwicklung eines SWAp zu unterstützen. Die Voraussetzungen, um über eine informelle Geberkoordination hinaus eine gemeinsame Strategie sinnvoll verfolgen zu können, sind aber nicht gegeben (keine entsprechenden Bemühungen der Partnerseite; fehlendes Engagement der französischen EZ, die im Gesundheitsbereich eine wichtige Rolle spielt u.a.m.).

Im Forstbereich versucht DFID gezielt, einen Sektoransatz zu initiieren. Die britische EZ spielt zwar insgesamt in Kamerun nur eine kleine Rolle, sie hat sich dabei aber konsequent auf den Forstsektor konzentriert und ist deshalb im Sektor eine treibende Kraft. Der kamerunische Forstsektor gilt allgemein als äußerst schwierig, weil mit ihm wichtige ökonomische Interessen sowie intransparente und mafiose Strukturen verbunden sind (illegaler Einschlag bei tropischen Hölzern etc.). DFID hat den Versuch unternommen, einen *Code of Conduct for Forest Sector Development Cooperation of the European Commission and the EU Member States* als Grundlage einzuführen, der auch auf eine sektorbezogene Budgethilfe abzielt. Über den *Code of Conduct* konnte allerdings bislang kein

53 Das endgültige PRSP war zunächst für Sommer 2002 dann für November 2002 angekündigt und liegt bislang noch nicht vor.

Konsens erzielt werden.⁵⁴ Trotz der erklärten Vorbehalte verschiedener Geber (u.a. Deutschland) versucht DFID, die Initiative durchzusetzen.

Insgesamt sind in Kamerun aufgrund der erheblichen Defizite im öffentlichen Budgetmanagement und bei der Rechenschaftslegung die Voraussetzungen für Budgethilfe nicht gegeben. Gleiches gilt für Sektoransätze, soweit dies eine Übertragung von Budgetverantwortung an die Partnerseite beinhaltet.

Senegal

In der EZ mit dem Senegal gibt es zwar einige Programmorientierungselemente; die Bemühungen stehen aber noch überwiegend am Anfang.

In einer Aufstellung der *Strategic Partnership with Africa* (SPA 2002a) werden derzeit fünf Sektorprogramme genannt: (1) Gesundheit, (2) Transport, (3) Erziehung, (4) Wasser und (5) Energie. Ein allgemeines Bewusstsein unter den Gebern, dass es sich im Hinblick auf diese Bereiche um sektorbezogene Ansätze handelt und ggf. die eigenen Aktivitäten entsprechend eingeordnet werden, ist aber kaum vorhanden. Unter den aufgeführten Gebern werden die GTZ (Gesundheit und Erziehung) und die KfW (Gesundheit, Transport, Erziehung, und Wasser) genannt. Die deutschen Beiträge erfolgen in allen Fällen projektbezogen (d.h. kein *basket funding*).

Die Europäische Kommission hat 1998 ein Budgethilfeprogramm (*Programme d'Appui Budgétaire Direct à l'ajustement Structurel* – PABDAS) begonnen. Da zum PABDAS I die von der Europäischen Kommission geforderten Ausgabenbelege von der senegalesischen Partnerseite nicht vollständig vorgelegt werden konnten, wird ein Abkommen ausgehandelt, das die Rückzahlung von ca. 50 % der Mittel regelt.

Die Diskussion über PBA – dabei in erster Linie Budgethilfe – hat seit dem Jahr 2002 an Dynamik gewonnen. Am deutlichsten wird diese Tendenz durch eine neu eingerichtete Geberrunde zum Thema „*Finances Publiques et Appui Budgétaire*“. Den Vorsitz der Gruppe hat die Delegation der Europäischen Kommission inne, die als wichtigste Befürworterin von Budgethilfe in Erscheinung tritt und für dieses EZ-Konzept wirbt. Darüber hinaus unterstützen die Niederlande den Budgethilfensatz. Entsprechende Zahlungen sollen 2004 beginnen. Für einen Übergangszeitraum wird die niederländische EZ voraussichtlich mit zielgerichteter Budgethilfe („*appui budgétaire ciblé*“) im Umweltbereich beginnen. Sowohl die Europäische Kommission als auch die niederländische EZ sehen erhebliche Risiken, die mit der Budgethilfe verbunden sind. Beide Geber betonen allerdings, dass bei einem Abwägen die entwicklungspolitischen Potenziale (*ownership*, Vermeidung von Parallelstrukturen etc.) höher zu bewerten seien als die Risiken. Andere bilaterale Geber (u.a. neben der deutschen EZ die *Agence Française de Développement* / AFD und USAID) erklären, dass sie in absehbarer Zeit nicht mit Budgethilfe im Senegal aktiv werden wollen.

Die Weltbank wird möglicherweise Budgethilfe in Form eines *Poverty Reduction Support Credit* im Rahmen der nächsten *Country Assistance Strategy* (CAS) (2003 – 2007) leisten. Sie setzt allerdings voraus, dass sich die „*fiduciary standards*“ verbessern.

Die Programmorientierungsdiskussion findet im Senegal nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer nachweisbar zunehmenden Verschlechterung der EZ-Absorptionsfähigkeit statt. Zahlen für einen ansteigenden Mittelabflussdruck liegen u.a. für die Europäische Kommission,⁵⁵ die Weltbank und AFD vor. Von der Europäischen Kommission wird der Einsatz von Budgethilfe auch als ein Beitrag zur Lösung dieses Problems verstanden.

54 Zum *Code of Conduct* sowie zu den Erfahrungen in Kamerun aus britischer Sicht siehe: Wells et al. 2002.

55 Zur allgemeinen Mittelabflussproblematik der EU-Kommission siehe OECD / DAC 2002b: I-36 f.

Die senegalesische Regierung würde grundsätzlich eine stärkere Programmorientierung begrüßen. Sie sieht allerdings auch die Hemmnisse, die aus Sicht einiger Geber dagegen sprechen.

Entscheidende Voraussetzungen, um Budgethilfe sinnvoll einsetzen zu können, sind im Senegal in einigen zentralen Bereichen nicht gegeben. Das Hauptproblem besteht in den Defiziten auf dem Gebiet des Budgetmanagements. Ein zentraler Beleg für die bestehenden Defizite ist eine gemeinsame IWF- / Weltbank-Studie („*Tracking of Poverty-Reducing Spending in Heavily Indebted Poor Countries*“), in der insgesamt 24 Länder untersucht wurden. Von den insgesamt 15 Indikatoren in den Bereichen Budgetaufstellung, -umsetzung und -berichtswesen konnte der Senegal nur 4 Kriterien erreichen und schnitt damit sehr schlecht ab. (vgl. IMF / IDA 2002b: 50 ff.)

Belege für erhebliche Mängel im Budgetmanagement bietet schließlich auch der im Juli 2002 veröffentlichte UNDP-Bericht zum Senegal mit dem Titel „*Gouvernance et Développement Humain*“ (PNUD 2002). Ein weiteres Indiz, das hiermit im Zusammenhang steht, ist das Fehlen der wesentlichen Instrumente im Bereich des öffentlichen Haushaltsmanagements und der Rechenschaftslegung (d.h. *Public Expenditure Review, Country Financial Accountability Assessment* und *Country Procurement Assessment Report*).

Wichtig ist schließlich auch ein erhebliches Ausmaß an Korruption, das in Untersuchungen und Berichten u.a. des *Forum Civil*, von *Transparency International* sowie des UNDP dargestellt und belegt wird.

Uganda

Uganda ist im Hinblick auf den PRSP-Prozess und die Programmorientierung der EZ im afrikanischen Vergleich weit fortgeschritten. Es ist das erste Land, das von einer Teilentschuldung im Rahmen der HIPC-Initiative profitiert hat. Allgemein wird dem Land von der Gebergemeinschaft eine sehr gute *performance* und insbesondere Armutsorientierung attestiert. Gewürdigt wird vor

allem das ugandische Bemühen, eine aktive Politik (einschließlich Geberkoordinierung) zu betreiben.

Uganda ist zugleich für die deutsche EZ eines der Länder, in denen verschiedene Anstrengungen im Hinblick auf eine Programmorientierung unternommen werden. Dies gilt u.a. für eine Kofinanzierung zum PRSC (*Poverty Reduction Support Credit*) II sowie für mögliche Finanzierungsbeiträge zu Sektoransätzen (Wasser sowie *Justice, Law and Order*).

Der Druck zur Programmorientierung in der EZ mit Uganda ist groß. Dem Thema wird sowohl von der Partnerseite als auch von verschiedenen Gebern eine hohe Priorität eingeräumt. Im Mittelpunkt der ugandischen Diskussionen stehen v.a. die PRSCs und (Finanzierungs-) Beiträge zu bislang drei Sektoransätzen (Erziehung; Gesundheit; *Justice, Law and Order*; künftig vermutlich auch Wasser). Der Stellenwert der Debatte wird u.a. deutlich an den sogenannten *Partnership Principles*, die 2001 zwischen ugandischer Regierung und den Gebern vereinbart wurden, sowie weiteren Grundsatzserklärungen Ugandas zu diesem Thema, die eindeutig die Vorteile von PBA und insbesondere von Budgethilfe betonen.⁵⁶

Die wichtigsten Befürworter – wenn auch mit einigen deutlichen Unterschieden – programmorientierter EZ in Uganda sind Großbritannien, die Niederlande, Irland, Schweden, die Europäische Kommission und die Weltbank. Einzelne Mitglieder dieser Gruppe (v.a. DFID) versuchen, den Programmorientierungsprozess sehr rasch voranzutreiben und die Unangemessenheit von projektbezogener (z.T. auch von sektorbezogenen Finanzierungsbeiträgen) hervorzuheben.

Grundsätzlich besteht eine gewisse Tendenz, dass sich die Budgethilfegeber vom eigenen Selbstverständnis und aus Sicht der Partnerseite als „Kerngruppe“ der Geber dauerhaft hervorheben können, die bei strategischen Fragen des Landes einen

⁵⁶ Siehe Anhang.

deutlich größeren Einfluss ausüben als andere Geber.

Künftig könnte sich für solche Geber, die keine Budgethilfe leisten bzw. keine Beiträge an Gemeinschaftsfinanzierungen leisten, zusätzlich folgende Problematik ergeben: Die ugandische Regierung will in Zukunft auch die projektbezogenen EZ-Beiträge im Budgetierungsverfahren und bei den mit den Gebern vereinbarten Sektoranteilen am Budget (*spending ceilings*) einbeziehen. Dies kann zur Folge haben, dass in einigen Bereichen ein „EZ-Überangebot“ besteht, wobei zu erwarten ist, dass von der ugandischen Regierung jeweils der Budgethilfe und ggf. Finanzierungsbeiträgen bei Sektoransätzen gegenüber Projekten der eindeutige Vorzug gegeben wird.

Auf der Grundlage der PRSCs haben in erster Linie die Weltbank, aber auch die mitwirkenden anderen Geber, großen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der ugandischen Politik. Die in Form einer *policy matrix* entwickelten Fortschrittsindikatoren bieten ein erhebliches Potenzial, um wirksam Reformen beschließen und umsetzen zu können. Vor diesem Hintergrund hat die deutsche Kofinanzierung des PRSC II, die von der KfW ein eindeutig positives Votum erhalten hat, als Testfall für die deutsche EZ eine große Bedeutung.

Um im Rahmen von Programmorientierung wirksam vor Ort mitgestalten zu können, haben andere Geber (wie die Niederlande, DFID, Irland und die Europäische Kommission) ihre Außenstruktur deutlich angepasst (beispielsweise mit *governance*-Beratern, Beratern für makroökonomische Fragen etc., die permanent im Land sind und keinem Projekt zugeordnet sind). Der potenzielle Einfluss der deutschen EZ hängt entscheidend davon ab, ob es gelingt, ein ähnliches Know-how aufzubauen und in die relevanten Foren einzubringen.

Exemplarisch zeigt der *review*-Mechanismus im *Justice, Law and Order Sector* (JLOS), wie wichtig dieses Forum für Geberbeiträge in diesem Sek-

tor und darüber hinaus ist.⁵⁷ Er findet halbjährlich statt. An den Sitzungen nehmen neben den beteiligten bzw. interessierten Gebern Vertreter verschiedener Regierungseinrichtungen, die in einem Zusammenhang mit dem Sektor stehen, und einige ugandische nichtstaatliche Organisationen teil.

Der JLOS *review* macht deutlich, dass eine wirkungsvolle Einflussnahme auf den Sektor entscheidend davon abhängig ist, ob Finanzierungsbeiträge zum Sektor bereitgestellt werden. Ein entsprechender Beitrag der deutschen EZ zur Gemeinschaftsfinanzierung ist vorgesehen.

In den Diskussionen des 3. JLOS *review* (Juni 2002) ergaben sich verschiedene offene Fragen für die deutsche EZ, die möglicherweise auch in anderen Sektoren und Ländern bestehen:

- Zusagen von Gebern müssen zukünftig nicht zuletzt deshalb zum Teil sehr kurzfristig erfolgen, weil sie sich ansonsten eventuell nicht in die von der Regierung angestrebten und mit der Gebergemeinschaft abgestimmten Budgetziele für den Sektor in Einklang bringen lassen. Der bislang eingeschlagene Verfahrensweg in der deutschen EZ hat diese Flexibilität nicht zugelassen.
- Der *review*-Mechanismus hat zur Folge, dass sich „vor Ort“ rasch die Bedingungen für die bilaterale EZ-Beteiligung verändern können. Grundsätzlich wird die Notwendigkeit für ein flexibleres „Vor-Ort-Entscheidungssystem“ größer.

57 Der *review*-Mechanismus in den Sektoren dient im Fall von Uganda auch dazu, Zielmarken für die PRSCs zu definieren.

<p>Kasten 7: Indikatoren zur <i>governance</i>-Qualität von Ländern und zum Umgang mit HIPC-Mitteln</p> <p>Die Weltbank hat ein <i>Country Policy and Institutional Assessment</i> (CPIA) entwickelt, das versucht, die Qualität von Politiken und institutionellen Voraussetzungen in Ländern zu bewerten. Hierzu werden insgesamt 20 Aspekte berücksichtigt, die jeweils mit 5 % gewichtet werden und den vier Kategorien a) <i>economic management</i>, b) <i>structural policies</i>, c) <i>policies for social inclusion / equity</i> und d) <i>public sector management and institutions</i> zugeordnet werden. Die bewerteten Länder werden dann fünf Kategorien (<i>first quintile</i> bis <i>fifth quintile</i>) zugeordnet, wobei <i>first quintile</i> die beste Wertungskategorie ist.^a</p> <p>IWF und IDA haben im Jahr 2002 eine Analyse im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit von armutsorientierten Ausgaben in den HICPs vorgenommen (IMF / IDA 2002a). Insgesamt wurden 24 Länder unter dem Aspekt des öffentlichen Ausgabenmanagements (<i>public expenditure management systems</i>) bewertet, wobei 15 <i>benchmarks</i> identifiziert wurden. Anhand dieser Bewertung fand eine Einstufung in drei Kategorien statt: a) geringer Bedarf zur Verbesserung des öffentlichen Haushaltsmanagements (kein Land), b) Bedarf zur Verbesserung des öffentlichen Haushaltsmanagements (9 Länder), c) substantieller Bedarf zur Verbesserung des öffentlichen Haushaltsmanagements (15 Länder).</p> <p>a Siehe <i>Country Policy and Institutional Assessment</i> 2002 in: http://www.worldbank.org/ida/CPIA2002.pdf</p>
--

Von DFID wurde im Rahmen des *review* im Juni 2002 zum JLOS der Versuch unternommen, künftig die sektorbezogene Geberfinanzierung (SWAP *Development Fund*) zugunsten der allgemeinen Budgetfinanzierung aufzugeben. Dieses Verhalten hat innerhalb der Gebergruppe zu heftigen Kontroversen und einer Fraktionierung geführt.

Bürgerkriegs elementare Rahmenbedingungen nicht gegeben.

In verschiedenen Bereichen (u.a. JLOS) sollen in Uganda sog. *tracking studies* unternommen werden, um beispielhaft über das Ausgabenverhalten und die Durchführung von Regierungsaktivitäten Aufschluss zu erhalten.

Zusammenfassende Betrachtung der Länderfälle

Insgesamt zeigen die Länderbeispiele sehr unterschiedliche Ausgangs- und Rahmenbedingungen. Einige Länder – v.a. Uganda und Äthiopien – verfügen über vergleichsweise günstige Voraussetzungen und eine begründete entwicklungspolitische Positionierung gegenüber PBA. Hier gibt es in verschiedenen Bereichen bereits Anstrengungen zur Umsetzung. Der Druck auf die Geber, Neuerungen zugunsten von PBA einzuführen, ist beachtlich.

In anderen Ländern fehlen grundlegende Voraussetzungen (etwa beim Haushaltsmanagement) und eine nachvollziehbare entwicklungspolitische Begründung zugunsten von PBA (etwa Kamerun). Im Fall von Côte d'Ivoire sind angesichts des

Kasten 8: Übersicht zu ausgewählten Informationen für PBA in Beispielländern					
	Äthiopien	Côte d'Ivoire	Kamerun	Senegal	Uganda
Haltung der Regierung zu PBA	Regierung verfolgt eine explizite Politik zugunsten von PBA und begründet diese Haltung in zentralen Dokumenten	Keine erkennbare Haltung der Regierung	Regierung befürwortet grundsätzlich PBA; konzeptionelle Überlegungen fehlen allerdings	Regierung befürwortet grundsätzlich PBA; konzeptionelle Überlegungen fehlen allerdings	Regierung verfolgt eine explizite Politik zugunsten von PBA und begründet diese Haltung in zentralen Dokumenten
PBA: Aktivitäten der Geber	Umfangreiche Bemühungen u.a. von DFID, den Niederlanden, der Europäischen Kommission und der Weltbank	./.	Z.T. EU-Kommission; DFID ist um einen Sektoransatz im Forstbereich bemüht	EU-Kommission und niederländische EZ im Bereich der Budgethilfe	Umfangreiche Bemühungen u.a. von DFID, Irland, der EU-Kommission und der Weltbank
PBA: Deutsche EZ	Projektbezogene Beiträge zu Sektoransätzen; weitergehende Bemühungen (etwa im Rahmen des PER)	./.	Vorüberlegungen zum Gesundheitssektor, die aber nicht weiterentwickelt werden konnten	./.	Bislang die weitesten Aktivitäten der deutschen EZ im Hinblick auf PBA; Kofinanzierung des PRSC II; Beteiligung an Sektoransätzen
PRSP-Stand	PRSP	I-PRSP	I-PRSP	PRSP	PRSP
PRSC	./.	./.	./.	./.	PRSC II
<i>Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) (2002) (First Quintile entspricht der besten Bewertung)</i>	<i>Third Quintile</i>	<i>Third Quintile</i>	<i>Fourth Quintile</i>	<i>First Quintile</i>	<i>First Quintile</i>
<i>Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in HIPC's: Kategorie hinsichtlich der Notwendigkeit zur Verbesserung des PEM-Systems / erreichte benchmarks von 15</i>	<i>Substantial Upgrading required / 6</i>	./.	<i>Substantial Upgrading required / 4</i>	<i>Substantial Upgrading required / 4</i>	<i>Some Upgrading required / 9</i>
TI (<i>Transparency International</i>)-Index (2002) (Platzierung von 102 Ländern / <i>Corruption Perception Index (CPI)</i>) ^a	Platz 59 / 3,5	Platz 71 / 2,7	Platz 89 / 2,2	Platz 66 / 3,1	Platz 93 / 2,1
Sonstiges		Wegen Bürgerkriegssituation finden derzeit keine Überlegungen statt	Das Beratungs- und Kontrollgremium für die Verwendung der freiwerdenden HIPC-Mittel (CCS) kann gewisse Pilotfunktion für PBA im Land haben		
a Siehe hierzu: http://www.globalcorruptionreport.org					

6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Allgemeine Stärken und Schwächen von PBA

i) Grundsätzlich sprechen entwicklungspolitische Gründe für den Übergang zur Programmorientierung von EZ.

ii) Mit PBA ist nicht zwangsläufig Budgethilfe gemeint (da hierfür die Anforderungen zwangsläufig besonders hoch sein müssen), sondern PBA können ebenso Formen (etwa *basket funding*) beinhalten, die den Gebern eine weitgehende Kontrolle über die Mittelverwendung belässt.

iii) PBA sind in vielen Ländern sinnvoll. Es gibt allerdings ebenso eine Reihe von Länderfällen, wo eine weitgehende Programmorientierung (noch) wenig erfolversprechend ist oder nicht vertretbare Risiken enthält.⁵⁸

iv) Das von der *Strategic Partnership for Africa* im November 2001 entwickelte sogenannte *Addis Ababa Principle* ist ein sinnvolles Leitmotiv:⁵⁹ „*All donor assistance should be delivered through government systems unless there are compelling reasons to the contrary; where this is not possible, any alternative mechanisms or safeguards must be time-limited, and develop and build, rather than undermine or bypass, government systems.*“⁶⁰

v) Programmorientierte EZ sollte nicht auf den wichtigen, aber keineswegs einzigen Gesichtspunkt, in welcher Form EZ zur Verfügung gestellt wird (*mode of delivery*), beschränkt betrachtet werden.

vi) Programmorientierte EZ ist insbesondere als Versuch zu verstehen, ein wirkungsvolles strategisches Handeln zu ermöglichen. Hierzu zählen folgende Punkte:

- erhöhte *ownership* beim Partner,
- Mitwirkung bei der Identifizierung prioritärer Bereiche und öffentlicher Ausgaben des Partners,
- verbesserte Systeme des öffentlichen Budgetmanagements und der Rechenschaftslegung,
- intensives Begleiten von politischen Entscheidungsprozessen,
- Identifizierung von relevanten inhaltlichen Ergebnissen, die zu erreichen sind (*result oriented*),
- wirksame Geberkoordinierung,
- Identifizierung von geeigneten Zielindikatoren,
- laufendes Monitoring der Reformprozesse.

vii) Die Hauptrisiken von PBA sind in folgenden Punkten zu sehen:

- unzureichende Planungs- und Umsetzungskapazitäten des Partners,
- große Defizite im Bereich des öffentlichen Budgetmanagements und der Rechenschaftslegung,
- Fungibilitätsrisiken,
- mögliche innenpolitische Risiken (öffentliche Perception, Parlamente etc.) auf Seiten des Gebers beim Auftreten von Problemen (Korruptionsskandale, Zweckentfremdung von Mitteln etc.).

viii) Der PRSP-Prozess ist implizit und explizit auch ein Instrument zur Programmorientierung. Die Geber würden an Glaubwürdigkeit verlieren, wenn sie ihre Unterstützung nicht bindend von diesen Strategien ableiteten.

ix) PRSP und PSRC sollten allerdings nicht als genereller „Qualitätsstempel“ für die Eignung eines Partners für PBA interpretiert werden, da diese in der Regel nur eine Voraussetzung darstellen, um sinnvolle programmorientierte Beiträge zu leisten.

58 Siehe den Kriterienkatalog weiter unten.

59 Im Rahmen der LENPA-Konferenz im Juni 2002 diente das *Addis Ababa Principle* in ähnlicher Weise als Kristallisationspunkt (vgl. LENPA 2002).

60 Nach: LENPA 2002: vii f. und Berke 2002a.

x) Programmorientierung muss von einer langfristigen Perspektive ausgehen, für die ein „langer Atem“ der EZ notwendig ist.

xi) Die von den Gebern im Rahmen von PBA übernommene Verantwortung gegenüber der Partnerseite ist sehr groß (weil beispielsweise Teile des Budgets unmittelbar finanziert werden). Zu den bislang noch nicht ausreichend diskutierten Punkten gehört deshalb die Frage, wie etwa eine Strategie der Geber aussehen sollte, wenn sich die Rahmenbedingungen für PBA im Partnerland gravierend verschlechtern (*exit*-Strategien etc.).

Grundlagen für eine Positionierung der deutschen EZ

i) Programmorientierung ist in vielen Partnerländern ein entscheidender Fokus für EZ geworden. Dieser Trend wird sich aller Voraussicht nach in den kommenden Jahren verstärken.

Es sind allerdings in der Geschwindigkeit der Veränderung und der Bedeutung der Debatte große Unterschiede bei den Partnern festzustellen. PBA sind insbesondere in den ärmsten und ärmeren Entwicklungsländern von Bedeutung. Vorrangig betrifft die Diskussion Länder, die PRSP erstellen. Innerhalb von Subsahara-Afrika ist die Debatte und Umsetzung offensichtlich in den anglophonen deutlich weiter fortgeschritten als in den meisten frankophonen Ländern.

ii) Die Debatte über Programmorientierung wird von einigen Gebern massiv vorangetrieben. Dies sind vor allem DFID, die niederländische EZ sowie die Europäische Kommission; aber auch verschiedene andere Geber zeigen sich aufgeschlossen.

Die Diskussion ist keineswegs ausschließlich *donor driven*, sondern in vielen Fällen explizit von den Partnern (Uganda, Äthiopien etc.) initiiert oder vorgebracht worden.

iii) Geber, die PBA verfolgen, neigen dazu, mögliche Risiken (Kapazitätsprobleme beim Partner, Aufbau geeigneter Budgetmanagementstrukturen,

Korruption, offene Fragen zu den Folgen von Dezentralisierung auf Budgethilfe etc.) unterzubewerten.

iv) Trotz der Bedeutung der stattfindenden Veränderungen in der EZ-Struktur verschiedener Partnerländer hat das Thema in der deutschen EZ-Diskussion noch keine ausreichende Beachtung gefunden. Die bislang vorgesehene prinzipielle Berücksichtigung von nationalen Programmen der Partner bei der Erstellung von Schwerpunktstrategiepapieren kann nur einen ersten Schritt darstellen. Die PBA-Diskussion sollte zu einer Reflexion des deutschen EZ-Ansatzes, der Instrumente und Strukturen und damit zu einer Positionsbestimmung führen.

v) Unabhängig von der inhaltlichen Bewertung der PBA-Debatte ist es von großer Bedeutung, dass in solchen Partnerländern (Äthiopien, Uganda etc.), in denen Budgethilfe und Gemeinschaftsfinanzierungen einen größeren Stellenwert besitzen, der Einfluss von Gebern mit projektbezogenen Ansätzen deutlich abnimmt. Dies führt in einigen Fällen de facto zu einem Ausschluss aus relevanten Dialogforen und Diskussionsprozessen.

Es besteht damit für die deutsche EZ die Gefahr, dass sie bei relevanten Strategiediskussionen (makroökonomische Themen, Budgetfragen, Sektorpolitiken, nationale Politiken etc.) der Geber und der Partner eine zunehmend marginale Rolle spielt.

vi) Der deutsche Beitrag zu PBA könnte sich an folgenden Prinzipien orientieren:

- Wo immer möglich, sollten deutsche EZ-Beiträge in SPs einfließen. Anzustreben sind gemeinsame Finanzierungsmechanismen, wodurch Vorteile programmorientierter EZ nutzbar gemacht werden können. *Basket-* bzw. *pool-*Ansätze bieten einerseits überzeugende entwicklungspolitische Vorteile (mittelfristig Verringerung von Transaktionskosten, stärkere Nachfrageorientierung, Verhinderung von de facto liefergebundenen Leistungen etc.), können andererseits aber so gestaltet werden, dass keine zusätzlichen Risiken und Gefahren entstehen müssen (Zweckent-

fremdung von Mitteln, Überforderung der Partnerkapazitäten etc.). Im Regelfall sollte ein gemeinsamer Mechanismus (d.h. Geber und Partnerseite) über die Planung, die Verausgabung und die Kontrolle der Mittel befinden. Dort, wo die Rahmenbedingungen ungünstig sind (unzureichende Transparenz, Korruption etc.), kann ein von der Geberseite kontrollierter Mechanismus dennoch eine Gemeinschaftsfinanzierung oder zumindest Harmonisierung von Verfahren der interessierten Geber zulassen.

- Projektbezogene Beiträge zu PBA werden – von wenigen Ausnahmen abgesehen – unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten deutlich weniger sinnvoll sein.
- In Ländern mit günstigen Voraussetzungen sollte die Kofinanzierung von PRSCs (und damit eine Mitfinanzierung von Budgethilfe) oder ein anderes gebergemeinschaftliches Vorgehen im Regelfall in Betracht gezogen werden. Die Kofinanzierung sollte auch eine fachliche Begleitung durch die deutsche EZ (etwa bei PER-Missionen) beinhalten.
- Bilaterale deutsche Budgethilfe, die von anderen Gebern abgekoppelt ist, sollte in aller Regel nicht zur Verfügung gestellt werden. Ein unabgestimmtes Vorgehen wäre bei der Budgethilfe mit zu hohen Risiken verbunden. Der erforderliche Prüf- und Kontrollaufwand wäre zudem zu groß; darüber hinaus hängen wesentliche positive Wirkungen, die von der Budgethilfe erhofft werden, mit einem abgestimmten Gebervorgehen zusammen.

vii) Vielfach wird *capacity building* ein zentraler Bereich von PBA sein. Grundsätzlich sollten deutsche und andere EZ-Beiträge auch in diesem Bereich lieferungsgebunden und durch gemeinsame Verfahren und Finanzierungsmechanismen erfolgen.⁶¹

61 Siehe hierzu die Diskussion über gebergemeinschaftliche Ansätze in der Technischen Zusammenarbeit (*pooling of technical cooperation*). In diesem Rahmen gibt es verschiedene Hinweise, die den Nutzen eines solchen Vorgehens begründen; die konkreten Erfahrungen sind aller-

viii) Eine bessere Außenstruktur der deutschen EZ ist für den Erfolg von PBA eine zentrale Voraussetzung.⁶² Wenn im Rahmen von PBA eine Beteiligung erfolgen soll, ist eine kontinuierliche und intensive fachliche Begleitung erforderlich. Hierfür muss ggf. das jeweilige fachliche Know-how zum Sektor, zu öffentlichem Budgetmanagement und makroökonomischen Fragen aufgebaut werden.

Gleichzeitig besteht die Notwendigkeit, einer entsprechenden Außenstruktur flexible Entscheidungsspielräume einzuräumen (Art und Umfang der unmittelbaren Zusagemöglichkeiten etc.), die erforderlich sind, um PBA-Prozesse sinnvoll mitgestalten zu können.⁶³

Andere Geber (u.a. DFID) haben in diesem Rahmen bereits einflussreiche und kompetente Strukturen aufgebaut, die beispielgebend sein können.

ix) In den Überlegungen zu programmorientierten Ansätzen sollte der Frage nachgegangen werden, ob deutsche EZ eine einheitliche Position im Hinblick auf die Budgethilfe der Europäischen Kommission und der PRSC der Weltbank einerseits und die bilaterale EZ andererseits für ein Land vertreten sollte oder ob Gründe für ein unterschiedliches Vorgehen (unterschiedliche Bewertung von Risiken etc.) der Geber existieren. Die Europäische Kommission geht im Bereich der Budgethilfe offensichtlich Risiken ein, die im Rahmen der

dings bislang sehr begrenzt. Vgl. Baser / Morgan 2001; Morgan 2002; Banerjee / Valdiva / Mkandla 2002.

62 Siehe hierzu auch die Anmerkungen des letzten DAC-Länderexamens zu Deutschland: „*The extremely small number of qualified staff authorised by the Embassies to deal with development policy is now a major constraint on Germany's effective participation in these local policy debates.*“ (OECD / DAC 2001: II-57)

63 Siehe hierzu auch die Erfahrungen mit der deutschen EZ in Vietnam: „*This refers particularly to Germany, which has, due to its specific aid management structure and instruments, difficulties to cope with the demands of a policy and partnership oriented approach. It requires quick decision-making procedures, flexible financing and aid delivery instruments, the willingness to share knowledge, and personnel capacities for policy dialogue and program coordination on the spot, all of which are not readily available in the German aid system.*“ (Wolff 2002: 6)

bilateralen deutschen EZ berechtigterweise nicht getragen würden (etwa im Fall von Kamerun und Senegal). Es sollte ein Anliegen der deutschen EZ sein, die entsprechenden Aktivitäten der Europäischen Kommission und der Weltbank stärker mitzugestalten.

PBA können möglicherweise von einzelnen Gebern (etwa Europäische Kommission) als ein Instrument betrachtet werden, um einen besseren Mittelabfluss zu gewährleisten. Eine solche Zielsetzung würde zu einer nicht sinnvollen Verzerrung von PBA führen. Die deutsche EZ sollte diesen Aspekt daher beobachten und ggf. thematisieren.

x) Die Erfahrungen der deutschen EZ mit dem Prozess der Schwerpunktbildung sowie der Länderkonzepterstellung sollten dahingehend ausgewertet werden, inwieweit sich die Beiträge der deutschen EZ tatsächlich von den nationalen Programmen und Strategien der Partner ableiten.

xi) Bislang ist die empirische Basis für eine Bewertung von PBA gering. Die deutsche EZ sollte daher an einer raschen und fortlaufenden Aufarbeitung der Erfahrungen mitwirken.

Ansatzpunkte für die deutsche EZ

i) Bei der Diskussion über „Programme“ sollte die deutsche EZ ihre Terminologie dem internationalen Sprachgebrauch anpassen. Damit können Missverständnisse bei den Partnern, andern Gebern und auch innerhalb der deutschen EZ-Debatte vermieden werden. Grundsätzlich sollten daher unter „Programmen“ immer die Ansätze verstanden werden, die in der Verantwortung des Partners sind. Anstrengungen zur Bündelung von deutschen EZ-Aktivitäten sollten hiervon unterschieden und nicht als „Programme“ in diesem Sinne bezeichnet werden.

ii) Bereits kurzfristig sollte die deutsche EZ ihre Reisetätigkeiten etc. im Hinblick auf internationale Missionen (PRSC, *sector reviews* etc.) abstimmen, da in diesem Rahmen wichtige strategische Debatten stattfinden und eine inhaltliche

Integration der deutschen Beiträge vor dem Hintergrund der dort laufenden Diskussionen erwogen werden sollte.

iii) *Tracking studies* werden sich in den nächsten Jahren vermutlich zu einem wichtigen Instrument entwickeln, insbesondere in den Ländern mit schwachen *accountability*-Strukturen (fehlende oder unzureichend funktionierende Rechnungshöfe etc.). Die deutsche EZ sollte sich aktiv darum bemühen, diese Aktivitäten zu begleiten und zu unterstützen.

iv) Wenn künftig eine signifikante Beteiligung an PBA erfolgen soll, müssen auf deutscher Seite entsprechende Haushaltsmittel für das jeweilige Land verfügbar sein. Dies ist deshalb bei künftigen Zusagen zu berücksichtigen (d.h. Abbau projektbezogener Zusagen).

v) Programmorientierte EZ erfordert teilweise neue Expertise (etwa im Bereich *public expenditure management*) zur intensiven Begleitung der Diskussionen sowie für neue Fragestellungen im Bereich Monitoring und Evaluierung. Entsprechende Kapazitäten sollten aufgebaut werden.

vi) Das BMZ sollte in der internationalen PBA-Debatte (LENPA, SPA etc.) sehr viel stärker als „Geber“ selbst in Erscheinung treten (und weniger stark mittelbar durch die Durchführungsorganisationen) und die Diskussionen mitgestalten.

Kasten 9: Kriterien für länderbezogene Entscheidungen über programmorientierte EZ

Im Folgenden werden Kriterien vorgeschlagen, die im Hinblick auf länderfallbezogene Entscheidungen über den Einsatz von PBA relevant sind. Dabei wird auf Kriterien und Kategorien anderer Geber und Beratungsinstitutionen zurückgegriffen.^a

Die Kriterien sollen helfen, einen Vergleich zwischen potenziellen Risiken und potenziellem Nutzen einer Programmorientierung in einem Land anzustellen. Wichtig ist es, neben der Betrachtung der aktuellen Situation vor allem die in Angriff genommenen Maßnahmen und getroffenen politischen Entscheidungen zu berücksichtigen, die ggf. auf neue Tendenzen hinweisen.

i) Entwicklungsstrategie / Entwicklungsorientierung

- *Poverty Reduction Strategy*
- Sektorprogramme
- Übereinstimmung mit internationalen / deutschen Entwicklungszielen
- Plausibilität der Strategien mit der Gesamtpolitik des Partners und seiner Ausgabenprioritäten

ii) Makroökonomische Grundlagen

- Makroökonomische Voraussetzungen und Stabilität
- Makroökonomische Strukturreformen (IWF-/Weltbankprogramme)

 iii) *Good governance*

- Legitimität der Regierung
- Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit
- Bereitschaft der Partnerseite zum intensiven Dialog mit den Gebern
- Einbeziehung von Parlamenten, dezentralen Strukturen (Regionen, Kommunen etc.) und Zivilgesellschaft in die Entscheidungsfindungsprozesse

 iv) *Public expenditure management*, Einnahmen und Rechenschaftslegung

- Budgetverfahren^b (Budgetaufstellung, -umsetzung, -kontrolle und *auditing*)
- *Public Expenditure Review*
- *Country Financial Accountability Assessment*
- *Country Procurement Assessment Report*
- *Medium-Term Expenditure Framework*
- Staatseinnahmen und Steuererhebung
- Fungibilitätsrisiken (etwa im Hinblick auf den Sicherheitssektor)
- Korruption

v) Institutionelle Kapazitäten des Partners

- Planungs- und Durchführungskapazitäten des Partners auf nationaler und dezentraler Ebene
- Kapazitäten des Partners zur Koordinierung der Geberbeiträge

vi) Stand der Geberdiskussion

- Bereitschaft relevanter Geber, PBA zu unterstützen
- Grundkonsens der Geber über Kernfragen (gemeinsame Standards; Finanzierungsmodus; etc.)
- Längerfristige Planbarkeit der EZ-Beiträge
- Geberstrukturen, um permanenten Dialog „vor Ort“ begleiten zu können
- Zu erwartende Veränderung von Transaktionskosten

a Siehe hierzu v.a.: Niederländisches Außenministerium 2001: 21 ff.; DFID 2002a: Annex; Brown et al. 2001: Annex 3; World Bank 2001; IMF / IDA 2001; Riddell 2002: 5 ff.; DEZA 2001: 19; BMZ 2001a: 5; European Commission 2003a: 66 ff.

b Siehe hierzu im Detail v.a. IMF / IDA 2001; IMF / IDA 2002a.

Verzeichnis ausgewählter Dokumente und Literatur

- Asche, H. / K. Lauckner** (2002): Die deutsche Technische Zusammenarbeit in Internationalen Programmen, Handreichung, GTZ, Eschborn
- Banerjee, N. / L. Valdiva / M. Mkandla** (2002): Is the Development Industry Ready for Change?, in: *Development Policy Journal*, Jg. 2, Dezember 2002
- Baser, H. / P. Morgan** (2001): The Pooling of Technical Assistance: An Overview based on Field Experience in Six African Countries, ECDPM Synthesis Paper, Maastricht
- Berke, C.** (2002a): Presentation on „Sector Programs – Recent Trends“, Forum on Accountability and Risk Management Under Program-based Approaches Ottawa, 19.-21. Juni 2002, (Mimeo), Washington D.C.
- (2002b): Embedding SP's in the PRSP-Process, A Framework for Discussion, Commissioned by KfW for the Task Team „Sector Programs“ of the Strategic Partnership with Africa (SPA), Washington D.C.
- Beynon, J.** (2001): Policy Implications for Aid allocations or Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity, in: <http://www.ercdfid.org.uk/knowledgecentre/JB-DAC2.pdf>
- BMZ** (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 Entwicklungszusammenarbeit, Ref. 300, 30.11.2001, Bonn
- (2001c): Handreichung zur Erstellung von Schwerpunktstrategiepapieren, Ref. 300, 25.07.2001, Bonn
- Boschmann, N.** (2002): Perspectives for Program-based Approaches in German Financial Cooperation, A Policy paper for KfW, AS b, (draft), Berlin
- Brown, A. / M. Foster / A. Norton / F. Naschold** (2001): The Status of Sector Wide Approaches, ODI, Working Paper 142, London
- Brown, A. / F. Naschold / T. Conway / A. Fozzard** (2000): Aid Transaction Costs in Viet Nam, Final Report, ODI, London
- Bulir, A. / T. Lane** (2002): Managing the Fiscal Impact of Aid, in: *Finance & Development*, Bd. 39, H. 4
- CIDA** (2003): CIDA Primer on Program-Based Approaches, o.O.
- Club du Sahel** (2000): Aid Reform, A Review of Aid: Coordination Mechanisms, SAH / REFA(2000)3, Paris
- Cordella, T. / Dell'Ariccia, G.** (2001): Budget Support versus Project Aid: a Theoretical Appraisal, IMF, (Mimeo), Washington D.C.
- Crown Agents** (2001): Donor Accountability Study, Surrey
- DAC / World Bank** (2001): Reference Guide for Improving Sector Wide Approaches, o.O.
- Devarajan, S. / T. Haque** (2002): Programmatic Lending and Human Development, Human Development Policy Note, (Mimeo), Washington D.C.
- Devarajan, S. / D. R. Dollar / T. Holmgren (Hrsg.)** (2001): Aid and Reform in Africa, Lessons from Ten Case Studies, The World Bank, Washington D.C.
- DEZA** (2001): Sektorielle Budgethilfe und SWAP in der DEZA, DEZA-Arbeitspapier, o.O.
- DFID (Secretary of State for International Development)** (2000): Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor, London
- (2001): Understanding and reforming public expenditure management, Guidelines for DFID, London
- (2002a): Managing Fiduciary Risk when Providing Direct Budget Support, London
- (2002b): DFID workshop handbook DBS & SWAPs, (CD-Rom)
- DFID / Niederländisches Außenministerium** (2001): Sector Wide Approaches (SWAPs), Key Sheet for Sustainable Livelihoods, o.O.
- Enge, E.** (2002): Political Overview, in: Randel, J. / German, T. / Ewing, D. (Hrsg.) 2002: The Reality of Aid 2002. An Independent Review of Poverty Reduction and International Development Assistance, Manila
- European Commission** (2001): Conditionality in the Budget Support for Poverty Reduction Financing Proposals, o.O.
- (2003a): Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes, (Version 1.0), o.O.
- (2003b): Annexes, Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes, (Version 1.0), o.O.
- Foster, M. / J. Leavy** (2001): The Choice of Financial Aid Instruments, ODI, Working Paper 158, London
- Foster, M. / S. Mackintosh-Walker** (2001): Sector Wide Programmes and Poverty Reduction, ODI, Working Paper 157, London
- Foster, M. / F. Naschold** (2002): Government-Donor Partnership in Support of Public Expenditure, in: Hanna / Picciotto (Hrsg.) 2002: 161-185
- Garaycochea, P.** (2001): TZ in internationalen Programm – Lernerfahrungen in Bolivien, Diskussionspapier im Auftrag der GTZ, Washington D.C.
- Hanna, N.** (2002): Promising Approaches to Development Challenges, in: Hanna / Picciotto (Hrsg.) 2002: 285-310

- Hanna, N. / R. Picciotto (Hrsg.)** (2002): Making Development Work, Development Learning in a World of Poverty and Wealth, World Bank Series on Evaluation and Development, Bd. 4, New Brunswick / London
- Harrold, P.** (1995): The Broad Sector Approach to Investment Lending, Sector Investment Programs, World Bank Discussion Paper 302, Washington D.C.
- IDS (Institute of Development Studies)** (2002): Independent Evaluation of Seco's Budget Support Programme, Sussex
- IMF / IDA** (2001): Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), Washington D.C.
- (2002a): Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC), Washington D.C.
 - (2002b): Background Paper for „Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)“, Washington D.C.
- IMF / World Bank** (2002): Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) – Progress in Implementation, Washington D.C.
- Jones, S. / A. Lawson** (2002): Moving from Projects to Programmatic Aid, in: Hanna / Picciotto (Hrsg.) 2002: 187-204
- Jones, S. / G. Williams** (2002): A Common Language for Managing Official Development Assistance: A Glossary of ODA Terms, (Mimeo), Hanoi
- Le Houerou, P. / R. Taliervo** (2002): Medium Term Expenditure Frameworks : From Concept to Practice, Preliminary Lessons from Africa, Africa Region Working Paper Series Nr. 28, Washington D.C.
- LENPA** (2002): Synthesis Report, Forum on Accountability and Risk Management under Program-Based Approaches Organized by the LENPA. Ottawa, 19.-21. Juni 2002, Ottawa
- Mackinnon, J. / R. Reinikka** (2002): How Research Can Assist Policy: The Case of Economic Reforms in Uganda, in: *The World Bank Research Observer*, Bd. 17, H. 2, Herbst 2002, 267-292
- Morgan, P.** (2002): Technical Assistance: Correcting the Precedents, in: *Development Policy Journal*, Bd. 2, Dezember 2002
- Niederländisches Außenministerium** (2001): Memorandum on the Relationship Between Macro-Oriented and Sectoral Programme Aid, Den Haag
- OECD / DAC** 1996: Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, Paris
- (2001a): Germany, Development Co-operation Review in: OECD / DAC (Hrsg.), The DAC Journal, Bd. 2, Nr. 4, 2001
 - (2001b): Moving to Budget Support, Prepared for OECD / DAC Task Force on Donor Practices, Paris
 - (2002a): Entwicklungszusammenarbeit, Bericht 2001, Paris
 - (2002b): European Community, Development Co-operation Review, Paris
 - (2002c): Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of the United States, Draft Secretariat Report, Paris
 - (2002d): Measuring Performance in Public Financial Management, Good Practice Papers – DAC Reference (DCD / DAC / TFDP (2002) 12), Paris
 - (2003): Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Good Practice Papers, A DAC Reference, (Advanced Copy), Paris
- Oxford Policy Management / ODI** (2002): General Budget Support Evaluability Study, Phase I, Final Synthesis Report, Report to UK Department for International Development (DFID), (30. Dezember 2002), Oxford / London
- PEFA** (2003): Assessing Public Expenditure, Procurement and Financial Accountability: A Review of the Diagnostic Instruments, Washington D.C.
- PNUD** (2002): Rapport National sur le Développement Humain au Sénégal: Gouvernance et Développement Humain; o.O.
- République du Sénégal** (2002): Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, Dakar
- 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 Program-Based Approaches, Organized by the Learning Network on Program-Based Approaches, Ottawa, 19.-21. Juni 2002, o. O.
- Schacter, M.** (2001): Sector Wide Approaches and CIDA: Issues and Recommendations, Institute on Governance, Ottawa
- Schick, A.** (1998): A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, (World Bank Institute), Washington D.C.
- SPA** (2002a): Senegal, Country Status Report, Prepared for the January 2002 Meeting, Mimeo, o.O.
- (2002b): SPA Missions to Ethiopia, Rwanda and Senegal, Harmonisation of Support for the Poverty Reduction Strategies, Synthesis Report, o.O.
 - (2003): SPA – 2002 Sector Program Tracking, Draft Report, Washington D.C.
- van Doorn, K. / P. Litjens** (2002): Monitoring Program-Based Approaches: Choice of Targets and Indicators, Paper Presented at the Forum on Accountability and Risk Management under Program-Based Approaches, Ottawa, 19.-21. Juni 2002, Den Haag

- Wells, A. / K. Schreckenberg / T. Tuomasjukka / B.-M. Liss / A. Roby / T. Oksanen** (2002): Negotiating Partnerships for Governance Reform: the Draft Code of Conduct for Forest Sector Development Cooperation, ODI, Forestry Briefing, Nr. 2, Juli 2002, London
- Wieczorek-Zeul, H.** (2002): Erklärung der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Heidemarie Wieczorek-Zeul zur Sitzung des Development Committee am 28. September 2002, (Mimeo), o.O.
- Wolff, P.** (1996): Statt Strukturanpassung: Sektorprogramme als Entwicklungsstrategie für die ärmsten Länder?, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 37. Jg., H. 1.
- (2002): Vietnam – Poverty Reduction Strategy Paper, A New Approach to Lending for Development Policy Support?, DIE, (Mimeo), Bonn
- World Bank** (1998): Assessing Aid – What Works, What Doesn't and Why?, Washington D.C.
- (2001): Public Expenditure Management and Accountability: Evolution and Current Status of World Bank Work, Poverty Reduction and Economic Management Network / Operation Policy and Country Services Network, o.O.
 - (2002a): The Role and Effectiveness of Development Assistance, Lessons from World Bank Experience, Washington D.C.
 - (2002b): A Case for Aid, Building a Consensus for Development Assistance, Washington D.C.
 - (2002c): World Development Report 2004, Making Services Work for Poor People, (Outline), Washington D.C.
 - (2002d): Reforming Public Institutions and Strengthening Governance, Washington D.C.
 - (2002e): From Adjustment Lending to Development Policy Support Lending: Key Issues in the Update of World Bank Policy, Operations Policy and Country Services, Washington D.C.
 - (2002f): Programmatic Lending: Operational policy Perspective, Operations Policy and Country Services, Präsentation vom 2. April 2002, Washington D.C.
 - (2002g): Fiduciary Arrangements for Sectorwide Approaches (SWAs), Washington D.C.
 - (2003a): Aligning Assistance for Development Effectiveness, Promising Country Experience, Washington D.C.
 - (2003b): World Development Report 2004. Making Services Work for Poor People, (Entwurf Mai 2003), Washington D.C.
- World Bank / DAC** (2003a): Harmonizing Operational Policies, Procedures, and Practices: A Synthesis of Institutional Activities, High-Level Forum, Rom
- (2003b): Country-Level Harmonization: Emerging Implementation Lessons, High-Level Forum, Rom
- World Bank / IMF** (2002): Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings, 15. März 2002, Washington D.C.
- World Bank Country Office in Ethiopia** (2001): Ethiopia, Focusing Public Expenditures on Poverty Reduction, Bd. I: Main Report, Report Nr. 23351-ET, o. O.

Verzeichnis wichtiger *websites*:

<http://remote4.acdi-cida.gc.ca/extranet/policy/swapsbboard.nsf> (Geschützte *website Learning Network on Program-Based Approaches*)

www.spa-psa.org (*Strategic Partnership with Africa-website*, die eine geschützte Seite zur Sektorprogrammdiskussion enthält)

www.pefa.org (*Website zum PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)-Programm*)

www.oecd.org/dac/donorpractices (*Website der DAC-Task Force on Donor Practices*)

www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm (*Website der Weltbank zu den Poverty Reduction Strategies*)

www.odi.org.uk/pppg/cape/index.html (*website des Centre for Aid and Public Expenditure (CAPE) im Rahmen des ODI*)

www.ecdpm.org (*Website des European Centre for Development Policy Management*)

A n h a n g

Anhang 1

**3RD JUSTICE LAW AND ORDER SECTOR BI-
ANNUAL JOINT GOU-DONOR REVIEW**

**IMPLICATIONS OF BUDGET SUPPORT,
SECTOR-WIDE APPROACHES AND
PROGRAMME SUPPORT**

**C. M. KASSAMI
PERMANENT SECRETARY
SECRETARY TO THE TREASURY
MINISTRY OF FINANCE PLANNING
AND ECONOMIC DEVELOPMENT**

JUNE 27, 2002

The Right Honourable First Deputy Prime Minister and Minister of Internal Affairs, Honourable Minister of Justice, Representative of the Donor Community, Distinguished Guests and Participants, I'm delighted to speak on the 3rd Joint bi-annual GOU-Donor review, of the Justice Law and Order sector.

I wish to begin by commending the work done so far by all of the stakeholders in the Justice Law and Order Sector to develop the sector investment plan. Comprehensive and realistic sector investment plans, which prioritise expenditures within the budgetary resources available over the medium term, are at the core of the budgetary reforms that we are implementing in Uganda, with the support of our donor partners.

In my presentation I want to focus on some of the critical issues related to the budget support and sector-wide approaches.

Principles of Budget Support and Sector-Wide Approaches

The principles and modalities underlying budget support and sector-wide approaches have caused some misunderstanding among stakeholders. This is not surprising, because the concepts involved are relatively new. It is also the case that budget support involves a fundamentally different relationship between donors and Government than does the more traditional project aid. Both Government and donors need to understand their respective roles and responsibilities if the budget support modality is to work effectively, and not to create friction between the respective partners. You may recall that we discussed these issues in detail at our Partnership Workshop held last year in Entebbe. We need however to get some consensus on the basic principles.

Uganda has made a great deal of progress in implementing reforms to public finance since the mid 1990s. These reforms include the introduction of the MTEF and the associated sector-wide approaches and the Poverty Action Fund. Crucial to these reforms to public finance has been the progressive shift in aid modalities by many of our donors, from project aid into budget support. At the risk of dwelling on the obvious, I will briefly explain the differences between project aid and budget support. I consider it important that we all have a common understanding.

Project Aid

Project aid involves a donor directly funding a project without going through the normal Government budgetary procedures. Typically, project aid has been used to fund infrastructure projects and also technical assistance in developing countries, but the drawbacks of this type of aid have been recognized by development practitioners for a long time. Project aid often leads to duplication of projects and a lack of coherence in the budget. Also the recurrent cost implications of projects are often not adequately considered when decisions about project aid are taken, so that even where a project is fully funded by donors, there may be serious budgetary implications for the aid recipient in the future. It is also now becoming apparent that problems of poverty cannot be resolved with stand alone projects but require a comprehensive approach, taking into account the independence of the sectors.

Budget Support

Budget support, or programme aid as it is sometimes called, is money which is channeled through the normal Government budgetary processes and, rather than being spent on a particular project,

simply goes into a pool of funds which is available to fund expenditures within a much wider budget. In Uganda, all budget support from donors enters the Uganda Consolidated Fund Account and when the money is spent all of the normal budgetary procedures must be followed: e.g. the expenditures must be appropriated by Parliament and audit warrants must be approved by the Auditor General before the Ministry of Finance releases funds for spending.

In Uganda, the shift of aid into budget support has enabled Government to develop a more coherent budget, better reflecting the strategic priorities articulated in the PEAP. These strategic priorities are the result of extensive consultation with the stakeholders, including our donor partners.

Budget support is inherently fungible, in that any money which enters the Uganda Consolidated Fund is available to be spent on any item in the Government budget. Moreover, because all budgetary resources, whether from budget support or taxes, enter one common pool, the UCF, it is impossible to say exactly what item of expenditure any given dollar or Euro of aid money is actually spent on.

Government's preferred mode of donor support is budget support, because that is the modality which best suits the funding of an integrated and coherent national budget, reflecting strategic priorities in budgetary resource allocation.

How Should the Budget Support Modality Work?

I want to take this opportunity to briefly outline how, in principle, the budget support modality should operate, and what this means for the donors who give budget support.

During the budget process, the Ministry of Finance determines how much Government spending, in the aggregate, should be budgeted in the next three years, based on budgetary resource availability and macroeconomic considerations. Budgetary resource availability will, of course, include projections of all donor budget support. Hence the decision by a donor to give more budget support might enable Government to spend more, in the aggregate, over the next three years, provided that this is consistent with macroeconomic objectives, including low inflation, a competitive exchange rate, a sustainable debt position and an adequate level of foreign reserves.

The next step involves Government, through the budgetary process, sharing out the aggregate budgetary resources amongst the different sectors of the budget, according to strategic priorities, the various sector plans, commitments to donors, urgent budgetary requirements etc. Donors are able to exert their influence on the composition and quality of sector plans through sector working groups, consultative committees and joint reviews such as this one. The proposed budget, with its sectoral allocations and associated macroeconomic objectives and projections, is then presented to donors and other stakeholders at fora such as the Public Expenditure Review, which took place in May. Once the budget is approved, it is envisaged that donors are not opposed to the basic allocation of resources in the budget, and that they agree with the priorities therein.

I see the role of donors in this process as threefold. First, donors make commitments to support the Government with budget support, which expands the budgetary resource envelope available to Government, and allows aggregate Government spending to rise, within limits determined by macroeconomic considerations. Second, donors influence sector plans and budget framework papers and

then collectively express their opinions as to the content of the budget. Third, donors can influence the quality of public spending by advocating cross cutting reforms such as pay and procurement reform and strengthened financial management.

I want now to make what I believe to be a very important point, which is that it can never be optimal, from the standpoint of rational budgetary management, for an individual donor to attempt to change budgetary allocations through its own aid policies. Let me give an example to illustrate this. Suppose the Government draws up a budget, which reflects its spending priorities, and that this is acceptable to the donors. Then suppose one individual donor comes along with \$ 10 million of additional aid, but insists that this aid must be earmarked and spent in a particular sector, for example the roads sector. If Government acquiesces to the demands of this individual donor it will distort the budget allocation which is preferred by Government and by the donors acting collectively, because the roads will now get \$ 10 million more to spend, and depending on the macroeconomic constraints, other sectors may get up to \$ 10 million less. Clearly, if many donors act in this manner and try to increase spending in their favoured sectors, the outcome will be a budget, which is far removed from that preferred by Government and even by the donors acting collectively. Moreover, it is unlikely to bear much resemblance to a rational allocation of budgetary resources amongst competing sectors, drawn up in a coherent manner.

Sector Budget Support

What does this mean for sector budget support, or basket funding as it is sometimes called? The logical implication is that sector budget support is only compatible with rational budget management

if it is not used to push up sector spending ceilings but only to support existing budget allocations. In other words, donors providing sector support can buy into the existing budget, but should not expect that their decision to provide sector support will, on its own, raise the ceiling of the resources allocated to the sector. Of course, that does not prevent any donor, or any other stakeholder, from arguing the case for any sector to have a bigger share of the national budget. But whether or not that sector does get a bigger share of the budget should be an outcome of the budget process, in which rational decisions are taken to allocate the available resources among competing sectors.

The provision of “earmarked” sector budget support to a particular sector has sometimes raised the question of what should happen if a sector does not fully spend its budget in a given fiscal year, either because of absorption constraints or because releases to that sector are cut back because of overall resource constraints. In such circumstances, some people have argued that “unspent” funds should be rolled over into the next fiscal year, and therefore be added onto the sector’s budget appropriation for that year.

Rolling over funds in this manner is very problematic for budget management under MTEF. Simply because a sector has under-spent in one year does not automatically mean that it can have additional resources in the following year: this depends upon overall budgetary resource availability, how much resources are available to fund additional expenditures and the competing claims of different sectors. Government can only roll over unspent resources into the next fiscal year if the sector’s overall spending in that fiscal year remains within its MTEF ceiling. The MTEF sector ceiling cannot be raised simply to accommodate unspent resources from the previous fiscal year, because that would involve either increasing aggregate

Government expenditure to accommodate the sector's higher ceiling or cutting back the ceiling of some other sector. Although both of these options are possible, they involve much wider budgetary and macroeconomic considerations.

We are increasingly finding that earmarked sector support or basket funding mechanisms are a very awkward hybrid of traditional project aid and general budget support. At their most rigid, they are virtually like traditional projects, with the added disadvantage that they increase Government's paperwork through the basket funding reporting and accounting mechanisms. In reality, there is no logical halfway house between traditional project aid and general budget support, and picking and choosing which parts of Government's budgeting system to use and not to use doesn't work well.

Donor Support and Expenditures in the Justice Law and Order Sector

The Justice Law and Order Sector undertook expenditures through the GOU budget of Shs 115 billion in the current fiscal year. Budgetary resources from earmarked sector budget support amounted to Shs 2.1 billion, hence general budgetary resources – from tax revenues and general budget support – provided Shs 113 billion of the budgetary resources needed to fund the sector's expenditures.

The J/LOS sector ceiling for the GOU budget will increase to Shs 142 billion in the next fiscal year, with earmarked sector support providing a projected Shs 15 billion of the budgetary resources needed for the sector.

Does Government Refuse Donor Aid?

Donors sometimes misinterpret Government's unwillingness to guarantee immediate 100 % additionality of spending extra donor funds as an unwillingness to accept any donor funds over and above what can be immediately spent. I would like to emphasize that Government is willing to accept all offers of budget support on the understanding that the spending of these funds must be budgeted for within the context of the overall macroeconomic framework. The offer of funds adds to the predictability and stability of our resource inflows over the medium term and thus adds to the predictability of our medium term spending ceilings, both at the overall and the sectoral level.

Conclusion

Finally I wish to emphasise that the best chances to have the sector spending ceiling increased is to have a well prepared and costed sector development plan based on coherent objectives consistent with the PEAP. Because of Government's intention to reduce the fiscal deficit over the medium term, it is inevitable that aggregate Government expenditure will grow more slowly over the next few years than it has in recent years. Consequently, Government will not be able to provide all sectors with substantial increases in their budgets. Hence the need for better prioritizing expenditures and improving the efficiency of spending will become even more pressing.

Anhang 2

Annex 1: A review of the partnership principles

Shared commitment

Donor support will only be sought/provided for programmes that are in the Poverty Eradication Action Plan.

The PEAP is deliberately flexible. However, it sets out a clear set of principles on which new ideas can be measured. Moreover, the costs of the concrete actions in the PEAP already exceed the available resources. The Development Committee will scrutinize sectoral strategies to ensure that they conform with the approach of the PEAP.

In addition Government will

1 Continue with increased focus on poverty eradication [at minimum PAF funded programmes as a share of total budget will remain constant]

It has sometimes been argued that PAF undermines the sectoral approach. However, PAF is still needed in order to ensure that the impact of policy on the poor is explicitly considered as part of the allocational process, and in order to give a simple and flexible overall measure of the poverty-focus of public expenditure. PAF may expand in coverage. Any new area for PAF funding will have to demonstrate that it directly benefits poor people.

2 Continue with increased tax revenue effort

Improved tax administration is central here.

3 Assume full leadership in donor co-operation process (at central, sectoral and district level)

The PEAP offers the vehicle for this leadership.

4 Decline any offers of stand-alone donor projects

This depends on two reforms:

- extension of sector-wide approaches to all sectors
- setting of ceilings for donor project funding for each sector.

5 Strengthen monitoring and accountability (including value for money evaluations)

This as discussed under financial, physical, output and monitoring. As noted there, it is important to distinguish performance targets from other monitoring indicators.

6 Continue to improve transparency and combat corruption

The Anti-Corruption Action Plan contains Government's assessment of the key actions.

7 Continue to strengthen district capacity

Both district and LC3 levels require improved capacity. However, capacity building cannot be considered in isolation from resources and incentives: only if people have both opportunities and incentives to use their skills is capacity-building productive.

8 Develop comprehensive costed and prioritized sector-wide programmes eventually covering the whole Budget

This process is proceeding in each sector. Costings are needed both for the resource-constrained objectives contained in the MTEF and for the longer-run aspirations.

9 Further develop participation and co-ordination of all stakeholders (including Parliamentarians)

There has been very extensive involvement in budget process and in formulation of PEAP and PSR. The development of a communications strategy in each sector would further enhance this process.

10 Strengthen capacity to co-ordinate across Government (so it speaks with one voice)

Sector-wide approaches help because they make it much easier to detect duplication. However, the tradition of candour and openness in exchanges between Government and donors in Uganda makes it inevitable that Government officials will sometimes express personal views; consensus emerges from debate within Government, not from the imposition of a particular view.

In addition donors will

1 Jointly undertake all analytical work, appraisals and reviews

Joint review of budget support is being introduced; it is hoped that donors will also be able to use Government's monitoring system for projects. Information about analytical work could usefully be posted on sectoral web sites run by the sectoral working groups, both when the work is undertaken and when results are available.

2 Jointly set output/outcome indicators

This refers to performance indicators (a subset of monitoring indicators). These should be set jointly by Government and donors, never by donors in

isolation. The appropriate balance between input, output and outcome indicators is still very much under debate.

3 Develop uniform disbursement rules

This is a long-term objective; however, the policy matrix will give a joint set of conditionalities.

4 Develop uniform and stronger accountability rules

This is also a long-term objective depending on national policies of donor countries. Coordination is only likely to be feasible around Government's own accountability structures.

5 Ensure all support is fully integrated into sector-wide programmes and is fully consistent with each sector programme's priorities

All donors are encouraged to accept this; if they do not, it may be best to treat their assistance off budget. However, this objective depends on Government's developing a comprehensive set of sector-wide programmes, which will take some time.

6 Continue to increase level of untied sector budget support

This is happening and very welcome.

7 Increase level of delegation to country offices

The essential point is flexibility and the reduction of transactions costs. Some agencies have very successfully had desk officers who visit the country frequently. However, frequent missions with many members can seriously increase transactions costs for Government.

8 Abolish topping up of individual project staff salaries

This is desirable but depends on public sector pay reform.

9 End individual, parallel country programmes and stand-alone projects

This is being achieved through the adoption of joint instruments for budget support.

10 Progressively reduce tying of procurement

This depends on policies in donor countries and institutions. It applies to both physical and human resources.