

Reformpartnerschaften: Partnerschaft durch Fördern und Fordern?

Roxin, Helge; Eppler, Mirko

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Roxin, H., & Eppler, M. (2023). *Reformpartnerschaften: Partnerschaft durch Fördern und Fordern?* (DEval Policy Brief, 4/2023). Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-86919-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

REFORMPARTNERSCHAFTEN: PARTNERSCHAFT DURCH FÖRDERN UND FORDERN?

Reformpartnerschaften: konzeptionell zeitgemäß und angemessen?

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat sich mit seinem Kooperationsmodell der Reformpartnerschaften (RP) seit 2017 zu einer vertieften Kooperation mit afrikanischen Staaten verpflichtet. Die RP knüpfen als bilateraler Beitrag Deutschlands an den *Compact with Africa* (CwA) an, der sich der Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen auf dem afrikanischen Kontinent mit dem Ziel eines inklusiven Wachstums verschrieben hat.

Die RP basieren auf einem Kooperationsmodell, das dem Leitprinzip des Forderns und Förderns folgt. Das Fördern zeigt sich in einem umfassenden Unterstützungspaket, das insbesondere eine großvolumige Bereitstellung finanzieller Mittel enthält. Diese werden in Form von Reformfinanzierungen (RF) zugesagt, fließen direkt in den Haushalt der Partnerregierung und unterliegen keiner direkten Zweckbindung. Das Fordern hingegen zeigt sich in einem ergebnisorientierten Ansatz und der Anwendung von Konditionalität. Die RF nehmen hier ebenfalls eine wichtige Rolle ein, da die hohen finanziellen Zusagen stets an die Erfüllung gemeinsam vereinbarter Reformschritte gekoppelt sind.

Mit diesem neuartigen Kooperationsmodell privilegierter Partnerschaft verfolgt das BMZ eine besonders zielgerichtete und potenziell wirksame Form der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). In diesem Sinne sollen RP nur mit besonders reformorientierten afrikanischen Staaten eingegangen werden – sogenannte „Reformchampions“, die mit einem hohen Maß an Ownership für wirtschaftliche Reformen und mit guten Ausgangsbedingungen hinsichtlich guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit ausgestattet sein sollen.

Vor diesem Hintergrund hat das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) das Kooperationsmodell der Reformpartnerschaften evaluiert (Roxin et al., 2022).

Die Evaluierung zeigt, dass das Kooperationsmodell konzeptionell zeitgemäß und in weiten Teilen angemessen ist, da es die Idee einer auf Wirksamkeit und Ownership ausgerichteten Entwicklungspolitik in reformorientierten Partnerländern aufgreift und zu implementieren sucht. Allerdings weisen die RP insbesondere hinsichtlich der Berücksichtigung und Förderung guter Regierungsführung noch Defizite auf. Nicht zuletzt die Verschlechterung der Governance-Situation in mehreren RP-Ländern zeigt, dass das BMZ gute Regierungsführung im Sinne nachhaltiger Partnerschaften künftig stärker berücksichtigen sollte.

Die konzeptionellen Grundlagen der RP stellen sicher, dass die RP konstitutive Prinzipien wirksamer EZ weitgehend berücksichtigen. Diese müssen bei der Umsetzung des Kooperationsmodells der RP aber noch konsequenter beachtet werden. Das gilt insbesondere für das Grundprinzip Harmonisierung. Ein Grund hierfür liegt in den divergierenden Anforderungen (und Konditionalitäten) der verschiedenen Geber an Entwicklungspartnerschaften.

Daher sollte das BMZ die Förderung guter Regierungsführung künftig in enger Abstimmung mit seinen Entwicklungspartnern verstärkt vorantreiben. Hierfür sprechen neben der eigenen normativen Positionierung der neuen Bundesregierung hinsichtlich einer werteorientierten EZ (Bundesregierung, 2021, S. 124) auch ein global zu verzeichnender Autokratisierungstrend und die Zunahme internationaler Konflikte.

Reformpartnerschaften und Wirksamkeitsprinzipien

Das BMZ nimmt an, dass es öffentliche Mittel für EZ im Rahmen des Kooperationsmodells der RP besonders wirksam einsetzt. Auch deshalb ist es vor dem Hintergrund der übergeordneten Evaluierungsfrage – ob das Kooperationsmodell der RP konzeptionell angemessen und zeitgemäß ist – besonders wichtig, die Wirkungsorientierung der RP in den Blick zu nehmen.

Als Orientierung für eine Bewertung dient die Debatte um die Wirksamkeit von EZ. Seit der Verabschiedung der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (OECD, 2005) gibt es einen breiten Konsens darüber, dass folgende fünf Prinzipien die Wirksamkeit von EZ bestimmen: Ownership, Alignment, Harmonisierung, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht. Auch wenn diese Prinzipien inzwischen weiterentwickelt wurden – seit Schaffung der Globalen Partnerschaft für wirksame EZ in Busan wurde etwa die Bedeutung inklusiver Entwicklungspartnerschaften hervorgehoben (OECD, 2011) – bilden sie nach wie vor den Kern der Wirksamkeitsdebatte ab.

Als geeignete EZ-Modalitäten zur Umsetzung der Wirksamkeitsprinzipien galten lange programmorientierte Ansätze (PBA), beispielsweise die allgemeine Budgethilfe. Bei PBA werden umfassende Entwicklungsprogramme der Partnerregierung gefördert und ODA-Mittel typischerweise direkt in den Haushalt des Partnerlandes eingezahlt. Dadurch sollen die Partnersysteme gestärkt werden. Wie eine Evaluierungssynthese des DEval zur Budgethilfe zeigt, manifestiert sich dies unter

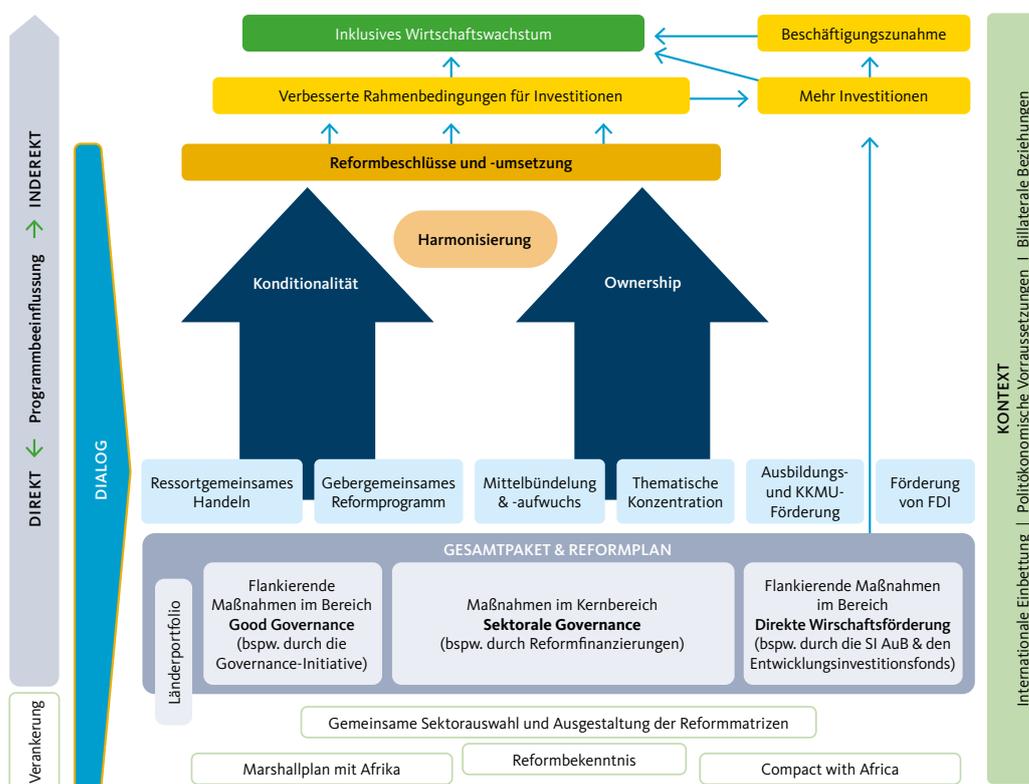
anderem in einer Stärkung des öffentlichen Finanzwesens (Orth et al., 2017, S. 69).

Verbunden mit der Diskussion um treuhänderische Risiken und im Kontext größerer Korruptionsskandale beendeten Deutschland und andere Geber Anfang der 2010er Jahre die Budgethilfe weitgehend. Eine mit der Budgethilfe vergleichbare Modalität gab es seitdem nicht. Mit den RF reihen sich die RP jedoch wieder in die Tradition der PBA ein.

Für die Bewertung der Wirkungsorientierung des Kooperationsmodells muss zunächst deren intendierte Funktionsweise nachvollzogen werden. Die hohe Relevanz, die den Wirkmechanismen Ownership und Konditionalität hierbei zukommt, wird durch die im Zuge der Evaluierung rekonstruierte Theorie des Wandels der RP deutlich (Abbildung).

Die Wirkmechanismen stellen zudem wichtige Anknüpfungspunkte für die Grundprinzipien wirksamer EZ dar – der Ownership-Mechanismus für die Prinzipien Ownership und *Alignment*, der

Abbildung Theorie des Wandels des Kooperationsmodells der Reformpartnerschaften



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Konditionalitäts-Mechanismus für das ergebnisorientierte Management und die gegenseitige Rechenschaftspflicht.

Konzeptionell befasst sich das Kooperationsmodell der RP also mit vier der fünf Grundprinzipien wirksamer EZ – *Ownership*, *Alignment*, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht – wenngleich in der Umsetzung teils größere Herausforderungen bestehen.

Ownership und **Alignment** werden durch die konzeptionellen Grundlagen der RP besonders berücksichtigt. Ihr hoher Stellenwert wird dadurch deutlich, dass (1) Ownership als grundlegende Wirksamkeitsvoraussetzung für RP genannt wird, (2) RP stets an Entwicklungsstrategien und einem Eigenbeitrag der Partner für den CwA anknüpfen sowie (3) bei RF EZ-Mittel direkt in den Haushalt der Partner fließen und so fungibel sind. Die konzeptionelle Berücksichtigung bestätigt sich im Grundsatz auch bei den ersten Umsetzungen der RP, obwohl Einzelfälle die Notwendigkeit einer noch konsequenteren Beachtung von Ownership nahelegen.

Den Prinzipien **ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht** wird durch einen die RP flankierenden intensiven Dialog und regelmäßige Überprüfungen entsprochen. Letztere finden anhand von Reformmatrizen statt, die den Fortschritt einer RP dokumentieren. Grundsätzlich werden die Prinzipien zudem durch den Wirkmechanismus Konditionalität adressiert. Insbesondere politische Konditionalität wird bei den RP bislang jedoch noch unterschiedlich konsequent angewendet. Der Verzicht auf *Underlying Principles*, welche im Rahmen der Vergabe allgemeiner Budgethilfe die Erwartungen der Geber an die politischen Rahmenbedingungen dokumentieren und transparent machen, ist dabei nicht förderlich.

Herausforderung Harmonisierung

Harmonisierung, als fünftes Wirksamkeitsprinzip, stellt sich als besondere Herausforderung für die RP dar. Dies liegt zunächst daran, dass die RP als bilaterales Kooperationsmodell konzipiert sind. Selbst wenn eine enge Verzahnung von RP und CwA sowie die Einbettung von RP in multilaterale Kooperationen vorgesehen ist, wird ein diesbezügliches einheitliches Vorgehen nicht obligatorisch eingefordert.

Entsprechend plante die deutsche EZ die RP nicht von Grund auf gemeinsam mit anderen Gebern, sondern sie werden als bilaterales Kooperationsmodell meist erst in einem zweiten Schritt mit

Aktivitäten anderer Geber koordiniert. Mit diesem Vorgehen versteht das BMZ geberharmonisiertes Handeln nicht als unverrückbaren Grundsatz, sondern nur als erstrebenswerte Option. Auch wenn durch den CwA ein Rahmen für frühzeitige Absprachen mit anderen Gebern auf strategischer Ebene eingerichtet wurde, hat sich dieser für eine Harmonisierung auf Länderebene kaum bewähren können. So hat das BMZ etwa Partner für gemeinsame Finanzierungen – wenn überhaupt – erst nach dem Start einer RP gefunden. Folglich variiert der Harmonisierungsgrad zwischen den RP-Ländern stark; das Spektrum reicht von einer überwiegend bilateralen Vorgehensweise bis zu Unterstützungen anderer Geber im Zuge einer Kofinanzierung.

Eine weitere Herausforderung für die Harmonisierung, die sich weniger aus dem Konzept als vielmehr aus der Umsetzungspraxis ergibt, besteht in der Annahme der Geber, dass sich ihre eigene Sichtbarkeit durch Kofinanzierungen – insbesondere in der Rolle als Juniorpartner – verringert. Die RP mit Äthiopien zeigt jedoch, dass das BMZ auch als Junior-Partner die Möglichkeit hat, im Sinne einer bei den Partnern erhöhten Reputation gut sichtbar zu sein; etwa durch die von Partnern präferierte Vergabe von Zuschüssen anstelle von Krediten.

Unterschiedliche Prozesse und Strukturen der Geber können ebenfalls ein Hindernis für die Harmonisierung darstellen. Politisch motivierte Zeitpläne oder Mittelabflussfristen sind für die Wirksamkeit jedoch zweitrangig.

Schließlich stellt die durch den Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung hervorgehobene Werteorientierung der deutschen EZ (Bundesregierung, 2021, S. 119) eine Herausforderung für die Harmonisierung dar. Für die Wirksamkeit des Kooperationsmodells der RP ist der Anspruch einer werteorientierten EZ relevant, da gute Regierungsführung eine wichtige Rahmenbedingung für nachhaltige Entwicklung darstellt. Hierüber besteht mit anderen westlichen Ländern weitgehender Konsens. Die RP offenbaren jedoch ein Spannungsfeld zwischen Werteorientierung und Harmonisierung, da mit Blick auf die Förderung (und tatsächliche Einforderung von) guter Regierungsführung im Detail divergierende Ansprüche verschiedener Geber bestehen. Entsprechend waren sich Geber im Zuge der RP mitunter uneins darüber, ob und wie stark gemeinsame Finanzierungen mit politischen Konditionalitäten verknüpft werden sollten.

Dass die Harmonisierung im Rahmen des Kooperationsmodells der RP bislang unzureichend gewesen ist und es im Zuge der RP

zu unterschiedlichen Priorisierungen von Auszahlungsindikatoren, nicht-harmonisierten Auszahlungspraktiken bis hin zum vorläufigen Scheitern von Gemeinschaftsfinanzierungen kam, liegt in einer Kombination der genannten Herausforderungen begründet. Die bilaterale Konzeption des Kooperationsmodells der RP ist hierbei jedoch besonders gravierend und sollte mit Blick auf die RP sowie hinsichtlich möglicher künftiger Kooperationsmodelle grundsätzlich überdacht werden.

Der effektive Einsatz anspruchsvoller Instrumente wie Budgethilfe erfordert hohe Anforderungen an die politischen Rahmenbedingungen von Partnerländern. Zudem ist ein gebergemeinsames Design – etwa im Rahmen der EU oder mit multilateralen Partnern zu empfehlen, da hierdurch finanzielle Mittel wie Reform- und Dialoginhalte wirkungsvoller eingesetzt werden können als in bilateralen Engagements.

Internationale Entwicklungen als Ansporn, eine werteorientierte EZ gemeinsam zu fördern

Dass eine werteorientierte EZ in den nächsten Jahren vor besondere Herausforderungen gestellt sein wird, zeigen sowohl die weltweite Stagnation von Demokratisierungsprozessen als auch die jüngeren

Entwicklungen in Russland und China. Deren Unterstützung autoritärer Systeme hat unmittelbaren Einfluss auf das Verhältnis Deutschlands und Europas zum afrikanischen Kontinent und eine wertebasierte Entwicklungspolitik.

Gerade die wieder vermehrt krisenhaften Entwicklungen in afrikanischen Staaten stellen dabei eine besondere Herausforderung für ein Kooperationsmodell dar, das sich auf die Unterstützung mutmaßlicher Reformchampions konzentriert und mit dem CwA und dem Marshallplan für Afrika ein positives Bild des afrikanischen Kontinents zeichnen will. Die deutsche und europäische internationale Zusammenarbeit müssen sich künftig mindestens der Frage stellen, welche Spill-Over-Effekte von den besonders geförderten Reformstaaten ausgehen können. Schließlich versprechen Reforminseln in einem Meer fragiler Staatlichkeit kaum eine tragfähige Zukunft für den afrikanischen Kontinent.

Auch vor diesem Hintergrund sollte das BMZ die im aktuellen Koalitionsvertrag skizzierte wertebasierte Außen- und Entwicklungspolitik gemeinsam mit seinen europäischen Partnern in der EZ proaktiv bewerben und fördern.

Literaturhinweise

Bundesregierung (2021), *Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025*, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Berlin.

OECD (2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, OECD Publishing.

OECD (2011), *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*, OECD Publishing.

Orth, M. et al. (2017), *What we Know about the Effectiveness of Budget Support. Evaluation Synthesis*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Roxin, H., M. Eppler, M.-S. Heinelt (2022), *Evaluierung des Kooperationsmodells der Reformpartnerschaften*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.



Helge Roxin
Teamleiter



Mirko Eppler
Evaluator

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.