

Diskussionsbeiträge.

46



Bildungssektor

Zusammenarbeit von Gebern im Grundbildungssektor bei
Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen.

Herausgeber.

KfW Bankengruppe, Konzernkommunikation
Palmengartenstr. 5-9, 60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431-0, Telefax 069 7431-2944
www.kfw.de

Redaktion.

KfW Entwicklungsbank, KC Gesundheit, Bildung und Soziale Sicherung

Susanne Schroth, KfW Entwicklungsbank
Gutachten von Dr. Ute Eckardt im Auftrag der KfW Entwicklungsbank.

Frankfurt am Main, Oktober 2006

Diskussionspapier

„Zusammenarbeit von Gebern im Grundbildungssektor bei Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen“

**Gutachten von Dr. Ute Eckardt im Auftrag der KfW-Entwicklungsbank
KC Gesundheit, Bildung und Soziale Sicherung**

Zusammenfassung

Der Bildungssektor nimmt bei der Geberharmonisierung eine Vorreiterrolle ein. Dominiert von dem Ziel, allen Menschen das Grundrecht auf Bildung zu ermöglichen, sind besondere Anstrengungen durch die Geber nötig, um den Staat bei der Erfüllung seiner Kernfunktionen zu unterstützen. Allein zwei der Millennium Development Goals (MDG) beziehen sich auf dieses Menschenrecht. Die Fast Track Initiative (EFA-FTI) zur Unterstützung der MDG-Erreichung zielt seit 2002 auf die umfassende Finanzierung und Förderung von nationalen Bildungssektorprogrammen. Dazu gehört auch der verstärkte Einsatz von neuen Finanzierungsinstrumenten und die zunehmende Geberharmonisierung vor Ort, wie in der Paris Deklaration gefordert. Mit dem wachsenden Einsatz von Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF) werden allerdings auch Lücken im Gesamtsystem der Partnerländer offen gelegt, die die Bedeutung von Good Governance und öffentlicher Haushaltsführung steigern und eine Verzahnung von Sektor- und Makrodialog erfordern.

Die deutsche EZ hat in acht Ländern den Schwerpunkt Grundbildung vereinbart, die FZ ist im Rahmen des Gestaltungsspielraums in weiteren 20 Ländern in der Grundbildung aktiv, an Bildungs-PGF ist die KfW Entwicklungsbank bislang in sechs Ländern beteiligt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass PGF zur Dynamik des gesamten Sektordialogs und zur effektiveren Abstimmung der Geber beitragen, auch wenn zunächst hohe Transaktionskosten der Geber in Kauf genommen werden müssen und die Qualität der Arbeitsteilung von Fall zu Fall sehr unterschiedlich ist.

Im Einzelnen sind die Profile der Geber in den Ländern recht unterschiedlich und hängen vor allem von deren jeweiligen Länderstrategien ab. Konflikte unter den Gebern resultieren vor allem aus Verfahrensunterschieden, unterschiedlichem Umsetzungsdruck und damit auch unterschiedlichen Reaktionen auf mangelhafte Ownership der Partner. Darüber hinaus gibt es unterschiedliche Bewertungen der Konditionenerfüllung, verschiedene Fachkompetenzen und Fokussierungen auf prozessorientierte bzw. inhaltliche Fragen.

Die KfW Entwicklungsbank bringt ihre Beiträge zu den PGF-Vorhaben gemäß der komparativen Vorteile der FZ, der Positionierung vor Ort und der strategischen Arbeitsteilung der Geber ein. Sie nimmt tendenziell eine Rolle ein, die auf eine höhere Verbindlichkeit und Qualität des Sektordialogs drängt, z. B. bei der Einführung von kosteneffizienten Durchführungsmodellen, bei der Entwicklung wirksamer Monitoring- und Auditingssysteme, der Verbesserung von nationalen Vergabebestimmungen oder der Sicherung der Folgekostenfinanzierung. Die KfW Entwicklungsbank wirkt auch initiativ an der Gründung einer Gemeinschaftsfinanzierung mit. Der Einfluss der FZ im weiteren Verlauf der PGF hängt entscheidend von einer angemessenen Präsenz und Kompetenz vor Ort ab sowie einer konsistenten Arbeitsteilung innerhalb der deutschen EZ und mit den anderen Gebern. Gelingt dies, kann der deutsche Beitrag in der Gebergruppe einen wichtigen Beitrag zum Erfolg der Sektorreformprogramme leisten.

Inhalt

| | |
|---|----|
| Zusammenfassung..... | 1 |
| 1 Stand der Harmonisierungsbemühungen im Bildungssektor – internationale Diskussion und Praxis | 3 |
| 2 Erfahrungen der KfW Entwicklungsbank mit der Arbeitsteilung zwischen Gebern bei Bildungs-PGF | 5 |
| 3 Bewertung und Ausblick | 8 |
| Anlage 1: Ziele der Initiative „Bildung für Alle“ | 10 |
| Anlage 2: FTI-Indicative Framework | 11 |
| Anlage 3: FTI-Länder und Kandidaten für die Aufnahmen in die FTI-Initiative | 12 |
| Anlage 4: Aid Modalities im Bildungsbereich | 13 |
| Anlage 5: Übersicht über die KfW-Beteiligungen an PGF im Bildungssektor | 14 |

1 Stand der Harmonisierungsbemühungen im Bildungssektor – internationale Diskussion und Praxis

Paradigmenwechsel in der EZ. Seit Ende der 90er Jahre hat sich die internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in Bezug auf zwei Aspekte gewandelt: Die verstärkte Programmorientierung auf der einen Seite sowie die Geberharmonisierung mit der gemeinschaftlichen Finanzierung der Programme durch mehrerer Geber und die Anpassung der nationalen Verfahren (Alignment) auf der anderen Seite. Schon in den 90er Jahren wurden umfassende, sektorale Entwicklungsstrategien entworfen. Den Durchbruch der Programmorientierung als entwicklungspolitisches Paradigma brachte jedoch erst die Entschuldungsinitiative mit der damit verbundenen Auflage an die Partnerländer, Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) zu entwickeln, die in vielen Ländern zur Erarbeitung detaillierter Sektorstrategien führte. Dies schuf die Grundlage dafür, dass sich die Geber inhaltlich in diese Programme einordnen, sie gemeinsam finanzieren und – wo erforderlich - an den Verwaltungsstrukturen dahingehend arbeiten, dass sie die Anwendung der lokalen Verfahren z. B. im Ausschreibungswesen erlauben.

Bildung für Alle. Der Bildungssektor nimmt in Fragen der Geberharmonisierung und des Alignments eine herausragende Vorreiterrolle ein. Bereits 1990 einigte sich die internationale Staatengemeinschaft auf der Weltbildungskonferenz in Thailand unter der Forderung „Bildung für Alle“ (Education for All, EFA) auf das Ziel, bis zum Jahr 2000 den Analphabetismus zu überwinden (siehe Anlage 1). Dieses Ziel wurde offensichtlich nicht erreicht, führte jedoch zu einer breiten Anerkennung von allgemeiner Grundbildung als herausragendes Entwicklungsziel. Allein zwei der acht Millennium Development Goals (MDG) richten sich direkt auf die Bildung und entstammen dem EFA-Katalog:

MDG Nr. 2: Erreichung der universellen Grundschulbildung für Kinder bis zum 14. Lebensjahr: Alle Jungen und Mädchen sollen bis 2015 die Grundschule abschließen.

MDG Nr. 3: Stärkung von Mädchen und Frauen sowie Förderung der Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern: in der Primar- und Sekundarbildung soll bis zum Jahr 2005 und auf allen Ausbildungsstufen bis zum Jahr 2015 jede unterschiedliche Behandlung der Geschlechter beseitigt werden.

Zugkraft durch Finanzierung der Bildungsziele. In der ersten Dekade „Bildung für Alle“ war deutlich geworden, dass das weltweite Erreichen der EFA-Ziele nur mit größeren Reformanstrengungen und Finanzmitteln realisierbar sein würde. Diese Einsicht bereitete 2002 den Weg für die „Education for All - Fast Track Initiative“ (EFA-FTI), eine Initiative der Weltbank, die heute von der Mehrheit der bilateralen und multilateralen Geber sowie den großen internationalen Nichtregierungsorganisationen (NRO) getragen wird.

EFA-FTI als international anerkannter Referenzrahmen. EFA-FTI bietet Ländern Unterstützung bei der Erreichung der MDG auf der Grundlage ihrer Armutsbekämpfungsstrategie sowie einer akzeptablen Sektorstrategie. Referenzrahmen für die Qualität der Sektorreformen sind die im „Indicative Framework“ festgehaltenen FTI-Benchmarks (siehe Anlage 2), die auf den Erfahrungen von Entwicklungsländern beruhen, deren Bildungssektorreformen relativ fortgeschritten sind. Bis 2005 hatten sich 20 Entwicklungsländer für FTI qualifiziert, bis 2007 werden es fast 50 sein (siehe Anlage 3). EFA-FTI hat den Anspruch, Finanzierungslücken bei der Umsetzung der Bildungsreformen zu schließen, die Kapazitäten der lokalen Administration zu stärken und die Geberharmonisierung zu fördern.

Referenzrahmen für die Bewertung der Geberbeiträge. Wichtig für das Erreichen der MDG ist nicht nur der Reformbeitrag der Partnerländer. Auch die Leistungen der Geber sollen sich verbessern. Ein Referenzrahmen, das Donor Indicative Framework (DIF), ist deshalb derzeit in Erprobung, das die geberseitigen Verpflichtungen in EFA-FTI mit Indikatoren belegt, z. B. bestimmte Anteile der bilateralen EZ für Bildung in mehrjährigen Verpflichtungen vorzusehen. Damit bietet der Bildungssektor wesentlich stärker als andere Sektoren einen gemeinsamen und international vergleichbaren Referenz- und Arbeitsrahmen für die Geberharmonisierung und die Einordnung der Geberbeiträge unter die nationalen Ziele und Verfahren der Partnerländer.

EFA-FTI wegberetend für Good Governance. Obwohl der größte Teil der EFA-FTI-Indikatoren eher sektorbezogen scheint, erfordert deren Erreichung erhebliche Reformen der gesamten Regierungsführung. Bildung gehört zu den zentralen Staatsaufgaben, Grundbildung ist ein öffentliches Gut. Ein unzureichendes Grundbildungsniveau verweist deshalb auf ein fundamentales Staatsversagen. Es kann in der Abstimmung mit der Partnerregierung unproblematischer sein, sich politisch auf das Ziel „Grundbildung für alle“ zu einigen und anschließend durch ein gemeinsames, wirkungsorientiertes Monitoring für Transparenz und Leistungsfähigkeit des Staatshandelns zu sorgen als direkt das staatliche Gesamtsystem zu verbessern. In vielen Ländern ergänzen sich dabei die sektorbezogenen PGF mit allgemeinen Budgethilfen, die an Reformen des öffentlichen Finanzmanagements gebunden sind.

Gemeinschaftsfinanzierung im Trend. Bisher wurden die klassischen Programmansätze im Bildungsbereich vor allem von der Weltbank dominiert. Mit der zunehmenden Tendenz zu PGF sind häufig die bilateralen Geber initiativ, weil sie Wert auf die Ownership der Partnerregierung legen sowie die Effizienz des Systems über eine verbesserte Geberabstimmung verbessern wollen. Der Grundbildungsbereich mit seiner herausragenden Bedeutung für die MDG-Erreichung, mit der weitgehenden Einigkeit über die technischen Standards und die notwendige Vernetzung der Systemkomponenten bietet sich hier besonders an. In der jährlichen Untersuchung der Strategic Partnership for Africa (SPA) zu den Sektorprogrammen (Sector Program Tracking) stieg der Anteil der Gemeinschaftsfinanzierungen im Bildungsbereich von etwa 40 % in 2002 auf für 2006 geplante 57 %. Das geht vor allem zu Lasten der Projektfinanzierung, die von 50 % auf 40 % zurückging (siehe Anlage 4), obwohl für viele beteiligte Geber außer Frage steht, dass neben den Gemeinschaftsfinanzierungen Projekthilfe zur Pilotierung unentbehrlich ist. Grundsätzlich ist ein „Instrumentenmix“ zu empfehlen, um PGF mit ihren eigenen Risiken und Grenzen z.B. reduzierte Mittelverwendungskontrolle, schwachen Absorptions- und Umsetzungskapazitäten der Partner, auszugleichen.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit will ihr Engagement im Grundbildungsbereich ausweiten. Das BMZ hat 2002 im Rahmen der Big-Five Initiative erklärt, die bilaterale staatliche EZ bis 2007 auf 120 Mio. EUR für Grundbildungsprogramme zu erhöhen. Das sind im Verhältnis zum BMZ-Haushalt 2005 etwa 6 % der Mittel für die generelle bilaterale Zusammenarbeit. Grundbildung ist in acht Ländern als Schwerpunkt mit der Partnerregierung vereinbart – im Rahmen des Gestaltungsspielraums ist die FZ momentan in 20 Ländern aktiv. Es gilt, die Potenziale für PGF-Erfahrungen im Bildungssektor weiter zu vertiefen und auszubauen und diese für die gesamte EZ fruchtbar zu machen.

2 Erfahrungen der KfW Entwicklungsbank mit der Arbeitsteilung zwischen Gebern bei Bildungs-PGF

Das KfW-Engagement im Bildungssektor. Die KfW Entwicklungsbank arbeitet im Grundbildungsbereich in allen Ländern im Rahmen von Sektorprogrammen mit anderen Gebern zusammen. An Korbfinanzierungen ist die KfW in fünf Ländern beteiligt, die auch gleichzeitig Grundbildung als Schwerpunkt haben: Guinea, Honduras, Jemen, Mosambik und Malawi. Hinzu kommt Niger, wo durch eine Sonderzusage die Teilnahme an der dortigen Sektorbudgetfinanzierung vorbereitet wird. Die hier dargestellten Ergebnisse beruhen vor allem auf einer mündlichen Erhebung der aktuellen Einschätzungen der Projektmanager bzw. PGF-Manager vor Ort, die für die Gemeinschaftsfinanzierungen in den oben erwähnten sechs Ländern zuständig sind (Überblick über die Ergebnisse siehe Anlage 5). Die Erfahrungen mit gemeinsamen Finanzierungsinstrumenten beruhen in den meisten Fällen auf der Anbahnung von PGF, nur die Korbfinanzierung in Mosambik ist schon länger als 2 Jahre in der Umsetzung.

Überall Sektorprogramme in Funktion. In den 6 Ländern mit PGF-Vorhaben existiert mit einem Sektorprogramm die grundlegende Voraussetzung für gemeinsam organisierte Geberunterstützung. Teilweise sind die Sektorprogramme im Rahmen von Weltbankprogrammen entstanden (Guinea, Jemen) und arbeiten auch noch mit einer projektähnlichen Parallelstruktur zum Ministerium. Bis auf Malawi sind alle Länder in die FTI-Initiative aufgenommen worden und werden mit erheblichen Finanzmitteln und einer ausreichenden Geberpräsenz unterstützt. Bei den bereits laufenden PGF-Vorhaben (Mosambik, Niger, Jemen) sind die Auszahlungen der PGF-Mittel zum Teil verzögert, weil die Anforderungen von den Partnerländern nicht erfüllt oder anders interpretiert werden bzw. die Absorptionsfähigkeit nicht gegeben ist.

Gemeinschaftsfinanzierung immer eine kleine Gruppe. Die Beteiligten an der Gemeinschaftsfinanzierung sind immer ein relativ kleiner Ausschnitt aus der Gesamtzahl der im Sektor engagierten Geber. Selbst in Mosambik ist weniger als die Hälfte der Geber im Bildungsbereich an der Korbfinanzierung beteiligt. Die PGF-Gruppen treffen sich regelmäßig und/oder themengebunden unter der Leitung turnusmäßig wechselnder Vorsitze zu den die PGF-Umsetzung betreffenden Fragen. Der sektorbezogene Dialog wird in den 6 Ländern mit allen Gebern geführt.

„Zugkraft“ gewinnt der Sektordialog durch die Gemeinschaftsfinanzierung. Der Politikdialog im Sektor gewinnt in den meisten Fällen – allerdings in unterschiedlichem Ausmaß – erst durch die PGF an Dynamik. Während die Diskussionen um die Sektorprogramme oft als „Erfahrungsaustausch“ beschrieben werden, wird die Umsetzung der Gemeinschaftsfinanzierungen oft an klare, auszahlungsrelevante Indikatoren und die Einigung der Geber auf eine gemeinsame Position im Hinblick auf die Gestaltung und Auslegung der Vereinbarungen geknüpft. Schon im Frühstadium der Planung einer Korbfinanzierung führt diese Notwendigkeit zu einem verbindlicheren Engagement der beteiligten PGF-Geber. Diese Dynamik wirkt in der Regel auf den Sektordialog aller Geber zurück.

Effektivität und Effizienz der Gremienarbeit. In allen Ländern gibt es auf der Grundlage des Sektorprogramms gemeinsam von allen Gebern durchgeführte jährliche Sektorprüfungen (Joint Sector Reviews). Während die Zusammenarbeit in der großen Geberrunde nur zum Teil effektiv ist, wird die Zusammenarbeit in allen PGF-Gruppen als gut bezeichnet. Die hohen Transaktionskosten auf Geberseite sind gerechtfertigt, wenn die Ziele Programmori-

entierung, Harmonisierung, Alignment und Ownership erreicht und Duplikationen vermieden werden sollen. Insofern trägt die erhöhte Zugkraft der Gemeinschaftsfinanzierungen zur Effizienz der Sektorprogramme bei, auch wenn sie mit erheblichen Kosten verbunden ist. Spielraum für Effizienzgewinne in der Koordination der Geber untereinander besteht vor allem bei der Spezialisierung gemäß der vor Ort vorhandenen Kompetenzen und die bessere Nutzung von Synergieeffekten zwischen Geberbeiträgen.

Ownership der Partnerregierungen. Offenbar besteht ein Trade-off zwischen einer raschen Entscheidungs- und Umsetzungsdynamik und dem Führungsanspruch der Partnerregierung. Echte Ownership braucht einen langen Atem. In den Interviews wurde die Ownership der Regierungen in allen Ländern als überwiegend gegeben bezeichnet. Bildung ist überall ein anerkannt wichtiges Thema, u.a. im Rahmen der PRSP. Zum Teil sind die Partner sehr engagiert, nur im Einzelfall bestehen deutlich divergierende Sichtweisen über den Reformbedarf zwischen Gebern und den Partnerregierungen. Begrenzt ist die Ownership vor allem durch Kapazitätsengpässe und schwache organisatorische Strukturen. Wie mit diesen Grenzen umzugehen ist, gehört zu den wichtigsten Zukunftsthemen nicht nur bei EFA-FTI, sondern in Sektorprogrammen insgesamt. Ziel von PGF sollte es u.a. sein, die in den Projekten bewährten Ansätze in nationale Programme zu überführen und deren Finanzierung langfristig durch den Staat zu sichern.

Sektordialog oft stark geberorientiert. Der zwischen den Gebern und der Regierung geführte Sektordialog hat oft einen sehr umfassenden Charakter. Die Geber beeinflussen die Sektorplanung und die Umsetzung von Reformen sowie die Allokation der Eigenmittel des Staates. Im Hinblick auf das Ziel der Verbesserung der Regierungsführung werden oft anerkannt notwendige, aber auch einschneidende Reformen des politischen Systems angestoßen und verfolgt. Die Grenze zwischen der Unterstützung vorhandenen politischen Reformwillens und externem Druck ist gelegentlich fließend.

Der Sektorreformprozess wird im Geberdiskurs in der Regel als Dialog zwischen Regierung und Gebern gesehen. Das ist eine verkürzte Sichtweise, denn der demokratisch viel wichtiger Dialog müsste in den Partnerländern unter den verschiedenen beteiligten Gruppen geführt werden. So führen z. B. häufig Konflikte zwischen Sektorministerien um Haushaltszuweisungen zu Programmverzögerungen, was vielleicht von Geberseite aus negativ bewertet wird, aber vor allem das Funktionieren staatlicher Abstimmungsmechanismen zeigt. Ebenso ist die Einflussnahme politischer Interessengruppen normaler Teil des politischen Diskurses, der keineswegs immer zu optimalen Ergebnissen führt. In den meisten Partnerländern sind die lokalen Zivilgesellschaften aber zu schwach – und ebenfalls stark geberdominiert und finanziert - um diesen politischen Diskurs zu führen. Umso wichtiger für die Legitimität der Reformprogramme und die Ownership der Partnerregierungen ist der Respekt der Geber vor den möglicherweise langsamen politischen Prozessen in den Partnerländern. Dies ist sicher ein wichtiges Element der Unterstützung demokratischer Entwicklung im Sinne einer politischen EZ.

Positionierung der KfW Entwicklungsbank in der Gruppe der Financiers. Die FZ nimmt bei den Beteiligungen an PGF ganz unterschiedliche Positionen ein. In einigen Ländern (Guinea, Malawi) ist die KfW Entwicklungsbank die Initiativkraft für die Korbfinanzierung, in beiden Fällen u. a. mit dem Anliegen, die Entwicklungsdynamik im Sektor zu erhöhen. Im Niger, das kein Schwerpunktland für Bildung ist, wird keine starke Rolle in der Gruppe der Geber angestrebt. In allen Schwerpunktländern ist die FZ an der Gestaltung der Korbfinanzierungen beteiligt, selbst vor der Unterzeichnung des „Memorandums of Understanding“. Im

Bildungssektor mit nur acht Schwerpunktländern lässt sich schwerlich für eine Delegation der Zusammenarbeit an andere Geber argumentieren (silent partnership). Ziel sollte vielmehr sein, die Rahmenbedingungen im Sektor dahingehend mitzugestalten, dass die Chancen zum Erreichen der MDGs steigen und der Erfolg der Reformanstrengungen langfristig gesichert ist.

Die Rolle der KfW Entwicklungsbank innerhalb der PGF ist – unabhängig von der Position – darauf konzentriert, die Verbindlichkeit der Vereinbarungen einzufordern und ggf. zu erhöhen, z. B. bei der Vorlage von Planungsdokumenten und Prüfberichten. Darüber hinaus bringt die FZ je nach strategischer Arbeitsteilung vor Ort ihre komparativen Vorteile ein, insbesondere bei der Einführung kosteneffizienter Durchführungsmodelle, bei der Verbesserung der nationalen Vergabebestimmungen, der Folgekostenfinanzierung sowie bei der Entwicklung wirksamer Monitoring- und Auditingssysteme.

Keine eindeutigen Geberprofile. Anders als die Erfahrungen der FZ mit dem Makrodialog, lassen sich aus den Erfahrungen in den Sektorkooperationen keine generellen strategischen Partnerschaften ableiten, sondern müssen immer im Landeskontext gesucht werden. In den hier dargestellten Fällen sind die Profile der anderen Geber ebenso unterschiedlich wie die KfW-Positionierung in dem jeweiligen Programm. Einzig gemeinsam ist allen Ländererfahrungen, dass – wie bekannt – DFID sich bislang stark auf allgemeine Budgethilfe konzentriert, Japan und die USA überhaupt nicht an PGF teilnehmen. Aber auch hier gibt es sehr unterschiedliche Haltungen zu PGF und zum Sektordialog. Die Strategie der einzelnen Geber im Bildungssektor richtet sich auch nach ihrer jeweiligen Länderstrategie: So ist Großbritannien z. B. in Malawi sehr engagiert, während es im Jemen durch die Niederlande vertreten ist und Gleiches im Niger plant. Frankreich, das einmal bekannt war für seinen Skeptizismus gegenüber Budgetfinanzierungen, ist die treibende Kraft hinter der Sektorbudgetfinanzierung im Niger. Insgesamt ist die Gruppenzusammensetzung je nach Land äußerst unterschiedlich und lässt keine regelmäßigen Rollenzuschreibungen für einzelne Geber zu (siehe Anlage 5). Konflikte unter den Gebern resultieren vor allem aus Verfahrensunterschieden, unterschiedlichem Auszahlungsdruck und damit auch unterschiedlichen Reaktionen auf mangelhafte Ownership der Partner. Darüber hinaus gibt es z. B. unterschiedliche Bewertungen der Transaktionskosten, verschiedene Fachkompetenz und Fokussierung auf Prozessfragen bzw. inhaltliche Aspekte.

Kohärenz zwischen Makro- und Sektorebene. Dort wo die KfW Entwicklungsbank auf Makro- und auf Sektorebene an PGF beteiligt ist – in Honduras und Mosambik - achtet sie auf die Verbindung zwischen dem Sektordialog und dem Dialog auf der Makroebene und trägt so zur Kohärenz der Reformprogramme bei. Sie kann so über beide Instrumente den Strukturwandel wirkungsvoll beeinflussen.

3 Bewertung und Ausblick

Gemeinschaftsfinanzierung als Instrument zur Förderung der Sektordynamik. Als deutlichstes Ergebnis aus dem aktuellen Erfahrungsstand zur Arbeitsteilung zwischen Gebern im Bildungssektor, lässt sich feststellen, dass PGF die Verbindlichkeit und Dynamik des allgemeinen Sektordialogs in Bezug auf Harmonisierung und Umsetzung fördert. Daraus lassen sich einige Schlussfolgerungen für die Gestaltung des KfW-Engagements ableiten:

- Eine Beteiligung an einer Gemeinschaftsfinanzierung kann auch dann das richtige Instrument darstellen, wenn der Sektordialog im Partnerland an Effektivität vermissen lässt. Zentrale Eintrittsvoraussetzung ist allerdings der Reformwille der Partnerregierung.
- Neben dem möglichen Vorteil einer PGF-Beteiligung zur Erreichung der Sektorziele ist auch ein „Prozessnutzen“ zu berücksichtigen, der durch die Förderung der Reformprozesse Makroebene entsteht (z.B. Verbesserung von Haushaltstransparenz und Governance).

Tiefe des KfW-Engagements hängt von Präsenz ab. In diesem Sinne aktiv zu arbeiten oder auch initiativ tätig zu werden, ist zumindest in der Anfangsphase auch ohne Vor-Ort-Präsenz möglich, wie die Beispiele Malawi und Guinea zeigen. Was für die Entstehungsphase einer Gemeinschaftsfinanzierung gilt, trifft für die spätere Beteiligung nicht mehr zu. Inhaltlich ist eine intensive Beteiligung nur möglich, wenn vor Ort Sektor-Know-how bereit steht. Interessant wird hier sein, die Erfahrung im Jemen mit der Entsendung eines intermittierenden Durchführungsconsultants zu verfolgen.

Potential der Arbeitsteilung zwischen GTZ und KfW Entwicklungsbank. Die Arbeitsteilung, die sich derzeit zwischen TZ und FZ herausgebildet hat – KfW Entwicklungsbank auf der Geberseite des „Tisches“ und GTZ auf der Nehmerseite –, kann, wenn intern die Kooperation funktioniert, einen wichtigen Beitrag der deutschen EZ zum Sektordialog darstellen: Auf der Geberseite die Verbindlichkeit und Stringenz der Sektorzusammenarbeit erhöhen, auf der Basis einer fundierten, realistischen Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Nehmerseite. Wenn dies gelingt, ist ein wichtiger Beitrag für den Erfolg der Maßnahmen geleistet. Bisherige Erfahrungen mit PGF zeigen jedoch, dass die heterogene institutionelle Aufstellung der deutschen EZ mit internen Abstimmungskosten und auch Konflikten über unklare Rollenaufteilungen einhergehen. Die aktuelle Debatte um die institutionelle Zusammenführung von GTZ und KfW Entwicklungsbank trägt dieser Situation Rechnung.

Zur Rolle der FZ in der Gebergruppe. Derzeit kann die Rolle der KfW Entwicklungsbank in den Gruppen neben den inhaltlichen Inputs vor allem als eine Art „Wächter“ beschrieben werden. Möglicherweise, weil in Deutschland mit dem Instrument PGF noch recht kritisch umgegangen wird, möglicherweise auch, weil der Auszahlungsdruck auf deutscher Seite geringer ist, als bei vielen anderen Gebern: in den relevanten Fällen, steht die FZ für das Einfordern der Verbindlichkeit des Sektordialoges. Das heißt konkret, dass man darauf achtet, dass mit den Regierungen berechenbare, erfüllbare Vereinbarungen eingegangen werden, die dann qualitativ akzeptabel eingefordert werden. Dies ist eine in der deutschen Politik verankerte Rolle, die auch bei der Suche nach strategischen Allianzen berücksichtigt werden sollte. Für die Zukunft gilt es, das Profil pro-aktiv unter Berücksichtigung der Konstellation vor Ort herauszubilden, entsprechende Kompetenzen aufzubauen und effektive Allianzen zu suchen.

Strategische Allianzen. Die derzeitigen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit anderen Gebern im Bildungssektor sind derart heterogen, dass sich daraus keine allgemeinen strategischen Allianzen ableiten lassen. Diese sollten jeweils vor Ort gesucht werden. Delegierte Zusammenarbeit ist im Bildungssektor mit acht Schwerpunktländern im Prinzip keine Handlungsoption, da Gemeinschaftsfinanzierungen ohnehin nur in wenigen Fällen möglich sind.

Der Bildungssektor greift weiter als die Grundbildung. EFA-FTI hat die Geberharmonisierung im Bildungssektor schnell und weit vorangebracht. Daran ist die KfW Entwicklungsbank, wie im Operationsplan der Paris Deklaration festgelegt, beteiligt. Wichtig ist aber festzuhalten, dass EFA-FTI sich nur auf die Grundbildung bezieht, der Bildungsbereich aber auch andere Subsektoren umfasst. Nachhaltige Armutswirkungen und Wachstum erfordern nicht nur breite Basiskenntnisse in Lesen, Schreiben und Rechnen, sondern geordnete, anerkannte Bildungswege, die zu einer qualifizierten Ausbildung führen. Mittelfristig wird es nötig sein, die weiteren Bildungsstufen auch über PGF auszubauen.

Anlage 1: Ziele der Initiative „Bildung für Alle“

| |
|---|
| 1. Ensure universal primary education (UPE) for all children by 2015 (an MDG) |
| 2. Eliminate gender disparities in primary and secondary education (an MDG) |
| 3. Improve early childhood care and education |
| 4. Ensure equitable access to “life skills” programs |
| 5. Achieve a 50 percent increase in adult literacy by 2015 |
| 6. Improve all aspects of the quality of education- |

Anlage 2: FTI Indicative Framework

System Financing

| | |
|--|--|
| Government revenues (public domestically-generated revenues as % of GDP) | 14-18 % of GDP |
| Education spending | 20% (as share of government budget) |
| Primary education spending | 42-64% (as share of total education <u>recurrent</u> spending) |

Student flows

| | |
|--|-------------|
| Intake into first grade of primary cycle | 100% |
| Girls | 100% |
| Boys | 100% |
| Primary completion rate of primary cycle | 100% |
| Girls | 100% |
| Boys | 100% |
| % repeaters among primary school pupils | 10% or less |

Service Delivery

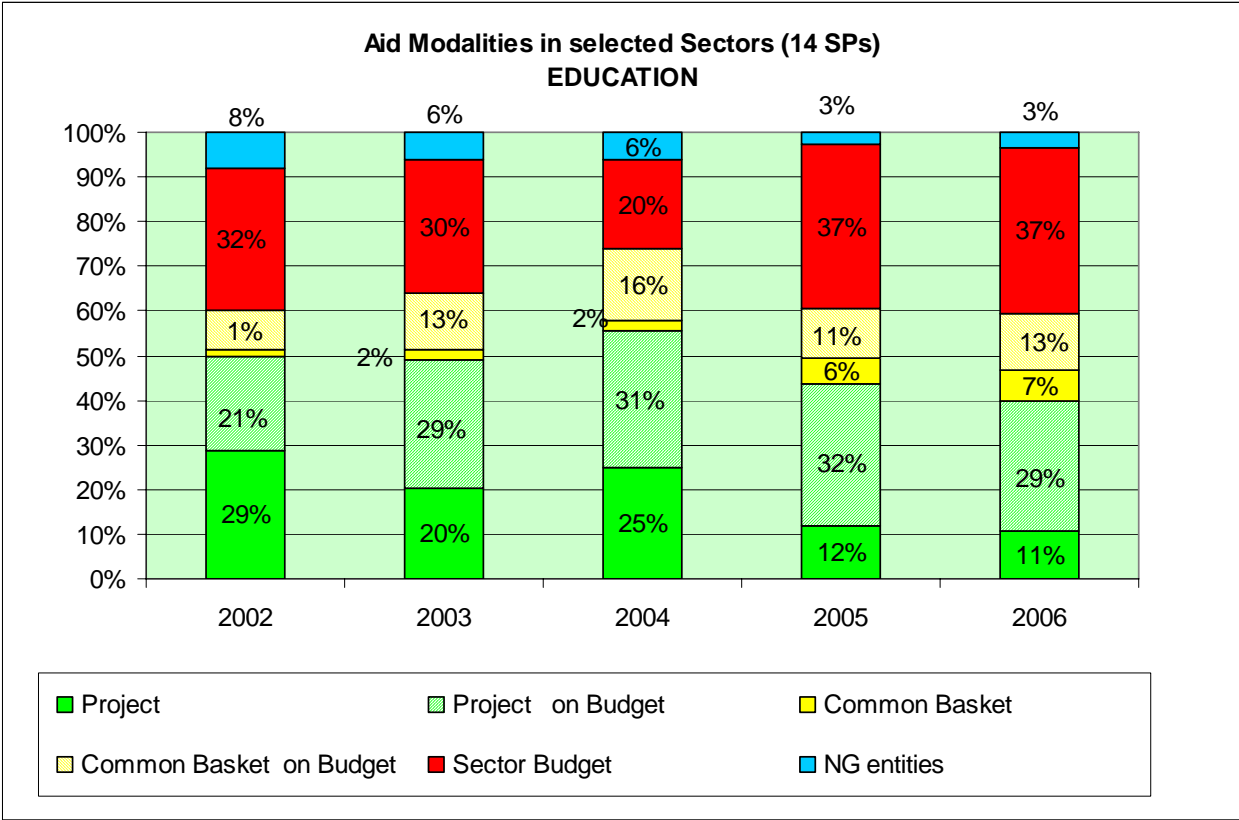
| | |
|--|-------------------------------------|
| Average annual teacher salary | 3,5 times per capita GDP |
| Pupil-teacher ratio | 40:1 |
| Non salary spending | 33% of recurrent education spending |
| Annual hours of instruction | 850 - 1000 |
| Privately financed share of enrolments | 10% or less |

Anlage 3: FTI-Länder und Kandidaten für die Aufnahmen in die FTI-Initiative (Stand: Mai 2006)

| Endorsed Programs (20) | 2006 (11) | 2007 (14) | Date of endorsement Undetermined (14) | No information at the Secretariat level | |
|---------------------------|--------------------------------|------------------------|---|---|------------------------|
| | | | | UPE achieved (12) | Fragile States (10) |
| <i>Burkina Faso</i> | <i>Albania *(first half)</i> | <i>Angola</i> | <i>Bolivia</i> | <i>Armenia</i> | <i>Afghanistan</i> |
| <i>Djibouti</i> | <i>Benin (first half)</i> | <i>Bangladesh</i> | <i>Central Af. Rep.</i> | <i>Azerbaijan</i> | <i>Comoros</i> |
| <i>Ethiopia</i> | <i>Bhutan</i> | <i>Chad</i> | <i>Eritrea</i> | <i>Bosnia&Herzegovina</i> | <i>Cote d'Ivoire</i> |
| <i>Gambia</i> | <i>Burundi</i> | <i>Congo (DRC)</i> | <i>India</i> | <i>Cape Verde</i> | <i>Dominica</i> |
| <i>Ghana</i> | <i>Cambodia (first half)</i> | <i>Congo, Republic</i> | <i>Indonesia*</i> | <i>Grenada</i> | <i>Myanmar</i> |
| <i>Guinea</i> | <i>Cameroon (first half)</i> | <i>Georgia</i> | <i>Lao PDR</i> | <i>Maldives</i> | <i>Nepal</i> |
| <i>Guyana</i> | <i>Mali</i> | <i>Guinea-Bissau</i> | <i>Liberia</i> | <i>Samoa</i> | <i>PNG</i> |
| <i>Honduras</i> | <i>Mongolia(first half)</i> | <i>Haiti</i> | <i>Malawi</i> | <i>Serbia & Montenegro</i> | <i>Somalia</i> |
| <i>Kenya</i> | <i>Rwanda</i> | <i>Kiribati</i> | <i>Nigeria</i> | <i>St. Lucia</i> | <i>Sudan</i> |
| <i>Lesotho</i> | <i>Sao Tome & Principe</i> | <i>Kyrgyz Rep</i> | <i>Pakistan</i> | <i>St. Vincent & Gren.</i> | <i>Zimbabwe</i> |
| <i>Madagascar</i> | <i>Senegal (first half)</i> | <i>Sierra Leone</i> | <i>Sri Lanka *</i> | <i>Tonga</i> | |
| <i>Mauritania</i> | | <i>Solomon Islands</i> | <i>Tanzania</i> | <i>Uzbekistan</i> | |
| <i>Moldova *</i> | | <i>Vanuatu</i> | <i>Uganda</i> | | |
| <i>Mozambique</i> | | <i>Zambia</i> | <i>Togo</i> | | |
| <i>Nicaragua</i> | | | | | |
| <i>Niger</i> | | | | | |
| <i>Tajikistan *</i> | | | | | |
| <i>Timor Leste</i> | | | | | |
| <i>Vietnam *</i> | | | | | |
| <i>Yemen</i> | | | | | |

Notes: * flags country that have achieved a primary completion rate greater than or equal to 95%. Countries in italics have four or fewer bilateral donor partners contributing US\$ 1 million or more to the education sector, according to OECD/DAC database (2002-03).

Anlage 4: Aid Modalities im Bildungsbereich



Quelle: SPA, Sector Programme Tracking 2005, S. 48

Anlage 5: Übersicht über die KfW-Beteiligungen an PGF im Bildungssektor (Stand: Mai 2006)

| | Guinea | Honduras | Jemen | Malawi | Mosambik | Niger |
|--|--|--|--|---|---|--|
| Stand der Sektorzusammenarbeit | Sektorprogramm existiert seit 2002, FTI-Land, Korbfinanzierung in Planung | Sektorprogramm existiert seit 2003, FTI-Land, Korbfinanzierung seit Ende 2004 | Sektorprogramm existiert seit 2002, FTI-Land, Korbfinanzierung seit 2005 | Sektorprogramm existiert seit 2001, bisher kein FTI Prozess, Korbfinanzierung in Vorbereitung, Mittel im Korb sollen für begrenzte Themen eingesetzt werden | Sektorprogramm existiert seit 2000, FTI-Land, Korbfinanzierung seit 2002 | Sektorprogramm existiert seit 2003, FTI-Land, Sektorbudgetfinanzierung seit 2004 |
| Stand der KfW-Beteiligung | PGF-Beteiligung in Vorbereitung | Durchführung ab 2006 geplant | Abkommen ab Mitte/Ende 2006 erwartet | PGF-Beteiligung in Vorbereitung | seit 2003 in Durchführung | Durchführung ab 2006 geplant |
| Mitwirkung/Positionierung der KfW | Initiativ am Entstehen der PGF-Gruppe beteiligt, Rolle der KfW Entwicklungsbank bei Vorbereitung der Korbfinanzierung: Analyse des nationalen Beschaffungswesens, Entwicklung eines Joint Financing Agreement (JFA), Diskussion von Schulbaumodellen | PGF-Managerin vor Ort ab Anfang 2006, Schwerpunktkoordination, damit prägende Rolle in PGF angestrebt, Rolle der KfW: Konkretisierung der Planung, Bindung der Regierung an Vereinbarungen | Entsendung eines Durchführungsconsultants über Begleitmaßnahme geplant, damit prägend, Thematische Konzentration auf PGF-Abwicklung, SWAP-Weiterentwicklung, Einspeisung bilateraler KfW-Erfahrung (Gemeindebeteiligung, Wartungskonzept, Schulbaukosten etc.) | Initiativ am Entstehen der PGF-Gruppe beteiligt, regional zuständiger PGF-Manager, FZ bearbeitet Themen wie Vergabe, Indikatoren und Monitoring-system | Vor Ende 2003 bis Mitte 2005 stellte die GTZ den Lead, KfW Entwicklungsbank leitet die gemeinsame Geber/ Ministeriums Arbeitsgruppe „Planung und Finanzmanagement“ zur Verbesserung der Bildungsverwaltung, FZ mit deutschem Economist stellt den Link des wichtigen Sektors zum makroökonomischen Budgethilfeprogramm sicher | Niger kein Schwerpunktland, daher keine führende Rolle angestrebt Ziel: M&E-Strukturen verbessern |
| Weitere an der PGF beteiligte Geber | Weltbank, Frankreich | Kanada, Schweden, Spanien, Weltbank ist aktiv beteiligt, aber kein Mitglied | Weltbank, Niederlande, Großbritannien | Großbritannien, Kanada, im Sektor etwa 8-10 große Geber | 25 Geber im Sektor, 6 Geber im Korb (Finnland, Großbritannien, Niederlande, Deutschland, Kanada, Irland) | Frankreich, Belgien, Dänemark, Kanada und Großbritannien planen Beteiligung |

| | Guinea | Honduras | Jemen | Malawi | Mosambik | Niger |
|---------------------------------|--|---|--|---|---|--|
| Geberprofile | Weltbankprogramm derzeit noch prägend für Sektorprogramm, vertrauensvolle, gleichberechtigte Zusammenarbeit in PGF-Gruppe | Bisher Kanada und Schweden und jetzt auch Spanien in operativer Führung | Korbfinanzierung ist Sektorprogramm, entstanden aus Weltbankprogramm daher ist Weltbank lead donor, Niederlande sind aktiv (v.a. Bildungsqualität und allg. Politikdialog), DFID vor Ort kaum präsent nur über HQ-Missionen, Innerhalb PGF zunehmende intensivierte Koordination (2-wöchige Management Meetings, Supervision Missions etc.), außerhalb PGF lediglich allgemeine Koordination, FZ mit Weltbank guter Spielraum für erweitertes Engagement | Kanada und Großbritannien erarbeiten Strategie zum Finanzmanagement und JFA, Ministerium hat JFA für den gesamten Sektor vorgelegt, derzeit nicht mehrheitsfähig | GTZ: Berufsbildung und Lehrerbildung, DFID: institutionelle Reform, Kanada: Schulbücher, Niederlande: zur Zeit lead donor (sehr aktiv) | Frankreich treibende Kraft, GB plant „delegated cooperation“ an AFD |
| Zusammenarbeit im Sektor | Jährlicher Sektorreview aller Geber, bisher keine Gremien im PGF (kleine Gruppe), Kooperation unter PGF-Gebern sehr gut, laufender Sektordialog themenorientiert (nach Bedarf), Effektivität der Struktur geberseitig gut, seitens der Regierung langsam, Ownership der Regierung gegeben, Bildung | Regelmäßiger sektorweiter Dialog (15 Geber), gemeinsame Sektorreview zweimal jährlich, Korb hat einen Lead-Donor, zweiwöchentlich Treffen der Korb-Geber, intensive Kommunikation, Einheitliche Position der Korbgeber wird erarbeitet: vor allem Verbindlichkeit des Dialogs und | Sektorgremien funktionieren nur teilweise (Council of Ministers), Steering Committees sind problematisch, Sektordialog wird als relativ lockerer Austausch geführt, „Zugkraft“ entsteht nur im Zusammenhang mit Finanzierungen, FTI und seit kurzem PGF, Mit PGF sind die wichtigsten Geber harmoni- | Zusammenarbeit im gesamten Sektor gut, geregelt durch einen gemeinsamen Code of Conduct, Gremienarbeit im Zusammenhang mit sektorweitem jährlichen Joint Sector Review, Geberdialog gut und fokussiert (nicht alle an allem beteiligt), SwAp-Sekretariat im Ministerium eingerichtet, | Politikdialog insgesamt sehr schlüssig organisiert, Sektordialog wird gemeinsam geführt (Korb finanziert nur etwa 15 % des gesamten Sektorprogramms), Der SWAP ist in Arbeitsgruppen organisiert, Die Geber haben thematisch bestimmte Schwerpunkte, aber | Keine eigene PGF-Arbeitsstruktur, Zusammenarbeit im Sektordialog, monatliche Geber-/Regierungsrunden zu aktuellen Themen, Jährlich Sektorprüfungen mit allen Gebern, intensive Vor- und Nachbereitung, konstruktiver Dialog über die richtigen Themen, |

| | Guinea | Honduras | Jemen | Malawi | Mosambik | Niger |
|--|--|--|---|---|---|--|
| | als wichtiges Ziel anerkannt, Strukturen und Kapazitäten schwach | der Vereinbarungen, außerdem Kohärenz zwischen Makro- und Sektorebene erreichen in Kooperation mit WB-PRSC, Ownership der Regierung gut, Thema Bildung hohe Priorität, Strukturen und Kapazitäten schwach, Diskussionsprozess über fachliche Zuordnung damit Kapazität des Systems gestärkt wird, neue Regierung hat andere Vorstellungen (ein Sekretariat im Ministerium für die Steuerung der Geberbeiträge) | siert, darüber hinaus gibt es v.a. mit USAID, Japan, arab. Ländern und versch. UN-Organisationen nur begrenzte Harmonisierungsmöglichkeiten, Lernprozess auf allen Seiten | noch nicht aktiv, Derzeit keine eigenen PGF-Gremien, Geber der Korbinitiative sind aktiv, Korbinitiative wirkt positiv auf Sektordynamik, Zusammenarbeit gut, Ergebnisse langsam, vor allem durch Kapazitätsprobleme auf Regierungsseite, Ownership gut, aber an eine Person gebunden | keine klaren Profile, Arbeitsstruktur sehr aufwendig, Arbeit lastet auf zu wenigen aktiven Gebern, Ownership der Regierung gut gegeben, Kapazitäten aber sehr gering und Koordination aufwendig, Gremienarbeit daher eher donor-driven, Erfolge stellen sich trotz gutem Willen aufgrund struktureller Defizite, die über den Bildungssektor hinaus gehen, nur sehr langsam ein | Regierung ist präsent und aktiv, positive Dynamik des Dialogs, Defizite vor allem wegen struktureller Schwächen und Kapazitätsproblemen (Finanzmanagement) |