

»» Materialien zur Entwicklungsfinanzierung

Dezember 2022

Autorin: Stefanie Peters / Redaktion: Friederike Bauer, Thomas Pummer

Policy Based Financing - Ergebnisse einer Zwischenevaluierung

Der Förderansatz PBF zieht immer wieder Kritik auf sich: zu wenig Kontrolle, zu wenig Einfluss, zu hohes Risiko. Zu Unrecht, wie auch eine jüngst durchgeführte Zwischenevaluierung aus Tunesien zeigt.

Politikbasierte Finanzierungen (PBF) (oder im Fall von Kreditvergabe auch Policy Based Lending (PBL)) ist in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ein noch relativ junger Förderansatz. Dieser dient der Förderung von (sektor-) politischen Reformen, mit denen sich die Rahmenbedingungen für die nachhaltige Entwicklung in den Partnerländern verbessern lassen.

Wie effektiv der Ansatz sein kann, dazu gibt auch die kürzlich durchgeführte Zwischenevaluierung einer solchen PBF für den Wassersektor in Tunesien wertvolle Hinweise. Diese hat gezeigt: Der Förderansatz kann wichtige Reformen in einem Sektor unterstützen, vorausgesetzt bestimmte Bedingungen sind erfüllt. Ist das der Fall, dann sind PBF ein effizientes und schlankes Mittel, um nachhaltige Veränderungen in den Partnerländern anzustoßen. In diesem Sinne hat sich der PBL in Tunesien als ein wirksames Instrument erwiesen.

Der Unterschied zu anderen Instrumenten

Ganz grob unterscheidet man international drei Grundtypen von Entwicklungsfinanzierungen:

- **Projekt- oder Investitionsfinanzierungen:** Sie dienen dazu, konkrete Gegenstände oder Dienstleistungen herzustellen oder anzu-

schaffen. Das können Kraftwerke, Krankenhäuser, aber auch Impfkampagnen sein.

- **Ergebnisbasierte Finanzierungen:** Sie dienen nicht der direkten Finanzierung von Aufwendungen, sondern gezahlt wird nur ein „Preis“ für erreichte Ergebnisse, also zum Beispiel ein bestimmter Betrag für jeden Kilometer fertig gestellter Straße oder für eine Kilowattstunde Strom aus nachhaltiger Energieproduktion.

- **Politikbasierte Finanzierungen:** Hier sind Zahlungen nicht an konkrete Güter, Dienstleistungen oder Ergebnisse geknüpft, sondern an die Erarbeitung und Umsetzung (sektor-)politischer Reformen, etwa für die nationale Energiewende oder Veränderungen des Wassersektors.

Politikbasierte Finanzierungen kommen bei vielen multilateralen und einigen großen bilateralen Entwicklungsbanken zur Anwendung – in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bei der KfW.

Das Kernelement von PBF-Vorhaben sind (sektor-)politische Reformprogramme, die von der Partnerregierung angestoßen und mit Geberunterstützung umgesetzt werden. Ziel ist die Förderung nachhaltiger Entwicklung im Partnerland durch die Beseitigung oder Reduzierung von strukturellen Entwicklungshemmnissen. Die initiale Reformidee wird in engem Dialog zwischen Partner- und Geberländern ausgearbeitet und in der Regel in mehreren Phasen umgesetzt.

Die Federführung liegt immer beim Partnerland. Die Geber unterstützen

mit inhaltlichen Inputs und Finanzierung. Die wichtigsten Reformschritte und ihre Umsetzungszeitpläne werden in einer Policy-Matrix mit jeweils klar definierten Indikatoren und Meilensteinen festgehalten.

Im Kern bestehen PBF-Vorhaben also aus folgenden Elementen:

- Politikdialog auf Augenhöhe,
- fachliche Unterstützung bei der Ausgestaltung und Umsetzung von Reformen,
- Bereitstellung von Finanzmitteln zur Umsetzung dieser Reformen.

Skepsis gegenüber PBF

Politikbasierte Finanzierungen stoßen gelegentlich auf Skepsis, weil Mittel direkt in den Haushalt des Partnerlandes fließen. Sie gelten manchen im Hinblick auf das zu erreichende Ziel als nicht wirksam genug und als missbrauchsanfällig. Die Geber hätten keine Kontrolle über die Verwendung ihrer Mittel, Gelder flößen in einen großen Topf, ohne dass am Ende klar zu identifizieren wäre, was damit geschieht oder geschehen ist, heißt es bei Kritikern.

Das Beispiel Tunesien zeigt, dass diese Pauschalkritik unberechtigt ist. Vielmehr kommt es darauf an, wie die jeweilige Politikbasierte Finanzierung konzipiert ist. In diesem Fall bestand sie aus einem Reform-Förderkredit für den Wassersektor über drei Phasen, von denen zwei bereits abgeschlossen sind – deshalb jetzt auch nur eine Zwischenevaluierung. Diese untersuchte ganz konkret, in

welchem Maße der Reform-Förderkredit den tunesischen Wassersektor beeinflusst und öffentliche Institutionen unterstützt hat. Mit entsprechender Vorsicht lassen sich daraus auch generelle Schlüsse für das Instrument ableiten.

Politischer Hintergrund

Tunesien ist für die Bundesregierung ein strategischer Partner in Afrika, sowohl in Bezug auf eine stärkere wirtschaftliche Kooperation als auch zur Sicherung von Frieden und Stabilität im nordafrikanischen Raum. In Tunesien begann 2011/2012 der sogenannte arabische Frühling. Die Hoffnungen auf einen Prozess der Liberalisierung und Demokratisierung waren hoch, wurden aber bisher nicht in vollem Umfang erfüllt. Das Land steht aufgrund interner Machtkämpfe und einer erlahmenden Wirtschaft, nicht zuletzt wegen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Konfliktes, am Scheideweg. Umso wichtiger erscheint es aus deutscher Perspektive, die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben und die demokratischen Kräfte zu stärken.

Bedeutung des Sektors

Der Wassersektor ist für die Stabilisierung des Landes von enormer Bedeutung: Tunesien zählt zu den wasserärmsten Ländern der Welt, gleichzeitig ist es ökonomisch stark abhängig von der Landwirtschaft und damit auch von sicheren Bewässerungsmöglichkeiten.

Als das Vorhaben für den Reform-Förderkredit im Jahr 2017 geprüft wurde, befand sich der Wassersektor Tunesiens in einer kritischen Phase in Bezug auf die Verwaltung und Bewirtschaftung der Wasserressourcen. Reformen waren nötig und überfällig.

Das Programm, für den ein Darlehensvertrag in der zweiten Jahreshälfte 2017 unterzeichnet wurde, sollte entsprechende Änderungen im Wassersektor befördern, um die Versorgungssicherheit im Land zu gewährleisten bzw. herzustellen. Es sollte zweitens einen Beitrag dazu leisten, die Staatsfinanzen zu stabilisieren und einen kurzfristigen Liquiditätsengpass zu überwinden. Das Darlehen wurde als ein Programm mit drei Phasen und einem Gesamtvolumen von 300 Mio. EUR (von der

KfW zu vergünstigten Konditionen bereit gestellte Markt Mittel) konzipiert. Phase eins und zwei mit jeweils 100 Mio. EUR wurden 2018 und 2020 ausgezahlt. Phase drei steht noch aus.

Konzeption des Vorhabens

Für jede Phase wurden gemeinsam mit relevanten Stakeholdern im Politikdialog Reformmatrizen mit vereinbarten Maßnahmen entwickelt, deren Umsetzung anschließend auch gemeinsam überwacht wurde. Erst bei Erreichung der in jeder Phase vereinbarten Reformziele und Indikatoren wurden die Mittel ausgezahlt (bei Nichterfüllung der Meilensteine wären die Überweisungen ausgeblieben).

In Phase eins enthielt die Matrix zehn zentrale Reform- und Modernisierungsmaßnahmen, zwei im makroökonomischen Rahmen, acht im Wassersektor. Dazu zählten zum Beispiel ein Erlass für eine neue Abwassernorm und für höhere Abwassergebühren sowie die Weiterbildung von Verantwortlichen des Wasserprogramms.



Staudamm Sidi Saad in Tunesien. Foto: KfW Bildarchiv / Jonas Wresch.

Phase zwei beinhaltet 13 Reformmaßnahmen, die allesamt den Wassersektor betrafen. Hierzu gehörten die Anhebung der Trinkwassergebühren, eine Studie über die Wassersituation in Tunesien 2050, das Einbringen eines neuen Wassergesetzbuchs ins Parlament sowie die Schaffung von Förderbezirken für Wasserkraft-Zweckverbände. Die vereinbarten Maßnahmen waren einerseits auf den Bedarf des Partnerlandes und andererseits auf das Portfolio der deutschen Entwicklungszusammenarbeit abgestimmt.

Bewertung im Einzelnen

Bezüglich der OECD-DAC-Kriterien kam die Zwischenevaluierung zu folgenden Ergebnissen:

Relevanz: Das Instrument der politikbasierten Finanzierung ist besonders gut geeignet, an wichtigen Entwicklungsengpässen anzusetzen. Im Falle von Tunesien sind Reformen zur effizienteren Bewirtschaftung der extrem knappen Ressource Wasser zweifelsohne von überragender Bedeutung für die weitere Entwicklung des Landes.

Kohärenz: Unterstützte politische Reformprogramme müssen sich gut in die übergeordneten Entwicklungsstrategien der Partnerländer, aber auch in die deutsche und internationale Entwicklungszusammenarbeit einpassen. Das ist in Tunesien durch den intensiven Politikdialog mit vielen Stakeholdern des Partnerlandes (und auch im Geberkreis) sehr gut gelungen.

Effektivität: Hier geht es um die Frage, wie konsequent die im Politikdialog erarbeiteten Reformen auch in die Praxis umgesetzt werden. Für Tunesien lässt sich feststellen, dass die in den Phasen eins und zwei erarbeiteten Reformen planmäßig umgesetzt wurden und u.a. sektorweite Wirkungen entfalten, nicht zuletzt infolge der erreichten Tarifierhöhungen.

Effizienz: Die Effizienz von PBF liegt in ihrem systemischen Ansatz begründet. Der Politikdialog erfolgte schlank, die fachliche Unterstützung bedarfsorientiert und die Bereitstellung der Finanzierung angemessen. Die in Tunesien im Rahmen der PBF umgesetzten Politikreformmaßnahmen konnten in einem für dortige politische Verhältnisse zügigen Zeitfenster von weniger als drei Jahren umgesetzt werden.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Entscheidend ist am Ende, ob die Reformen auch zu faktisch spürbaren Verbesserungen für die Bevölkerung führen. Da das Reformprogramm in Tunesien noch nicht abgeschlossen ist, lassen sich hierzu noch keine endgültigen Aussagen treffen, die vorliegenden Indizien weisen jedoch darauf hin, dass das Votum am Ende auch in diesem Punkt positiv ausfallen kann.

Nachhaltigkeit: Für Reformprogramme gilt genauso wie für Investitionen, dass die erwarteten Wirkungen möglichst von Dauer („nachhaltig“) sein sollten, d.h. nicht nur einen Stroheffekt entfalten und auch nicht unter der nächsten Regierung wieder zurückgedreht werden. Zwar haben die breiten Stakeholder-Konsultationen dazu beigetragen, die Reformen politisch abzusichern, aber auch hier ist aufgrund der derzeitigen politischen Volatilität in Tunesien noch kein finales Votum möglich.



Olivenanbau in Tunesien, der von entsprechender Bewässerung abhängt. Foto: KfW Bildarchiv / Jonas Wresch

Gesamtbewertung

In der Gesamtbewertung wird der Reform-Förderkredit positiv gesehen. In der Begründung heißt es: „Der Wassersektor ist von großer gesellschaftlicher und strategischer Bedeutung für Tunesien. Die Übernahme von Eigenverantwortung der tunesischen Regierung für den Reform- und Finanzbedarf diente als Grundlage für den Reform-Förderkredit. Sämtliche Meilensteine, d.h. die als Auszahlungsvoraussetzung zu erreichenden Reformschritte und die Outputs, wurden erfüllt bzw. erreicht und werden positiv bewertet.“

Ergänzend kam die Evaluierung zu Schlussfolgerungen, die von genereller Bedeutung für die Handhabung mit und den Erfolg von PBF sind:

- Programmziele und -maßnahmen müssen systematisch zusammenwirken, die Policy-Matrix entsprechend darauf abgestimmt werden.
- Der Politikdialog wird befördert, wenn sich eine PBF an nationalen Entwicklungsplänen und Strategien orientiert.
- Eine PBF kann ihren Zweck besonders dann erfüllen, wenn diese auf einen reformwilligen

(und bei Kreditvergabe auf einen solventen) Partner trifft.

- Eine PBF kann Strahlkraft entwickeln: In Tunesien war das Darlehen im Wassersektor Vorreiter für weitere Reformfinanzierungen anderer Geber.

Entwicklungspolitische Einordnung von PBF

Das Instrument PBF hat eine hohe politische Relevanz, weil die Arbeit an Reformen auf den Kern von Entwicklung abzielt. Damit werden strukturelle Ursachen adressiert, statt Symptome zu bekämpfen. Entsprechend stellt der PBF-Förderansatz eine wichtige Erweiterung des von deutscher Seite bereit gestellten Unterstützungsangebots dar.

Die zentrale (breitenwirksame) Wirkung von Reformfinanzierungen resultiert nicht primär aus der Verwendung der bereit gestellten Mittel, sondern aus der mit den Reformen bewirkten Verbesserung von wichtigen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Sektor-Entwicklung (die über Einzelvorhaben oft nur schwer beeinflussbar sind).

In der Regel werden PBF dort eingesetzt, wo auf Geberseite langjährige sektorale Expertise vorhanden ist. Dadurch ermöglichen PBF wichtige Synergien im Zusammenspiel mit dem jeweiligen bilateralen Investitionsportfolio. So wird das deutsche Engagement im Rahmen von Einzelprojekten durch PBF sinnvoll ergänzt und in seiner Nachhaltigkeit besser abgesichert. Das gilt auch für den Wassersektor in Tunesien insgesamt, in dem die KfW traditionell seit vielen Jahren engagiert ist.

Fazit

Das Beispiel Tunesien zeigt, dass PBF ein sinnvoller Teil im Instrumentenkasten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind, wenn es um Reformen und strukturelle Veränderungen in einem Sektor und Land geht. Entscheidend für ihre Wirksamkeit sind neben der grundsätzlichen Reformbereitschaft der Partnerseite insbesondere klar definierte Reformen und Ziele und darunter konkrete Maßnahmen und Indikatoren (also eine solide Policy-Matrix). In dieser Hinsicht kann die Reformfinanzierung im tunesischen

Wassersektor durchaus als „good practice“ gelten.

Herausgeber / Urheber
KfW Bankengruppe
Palmengartenstraße 5–9
60325 Frankfurt am Main

Tel. +49 69 7431-9906
Stefanie.Peters@kfw.de
www.kfw.de