

Querschnittsauswertung  
Themenschwerpunkt 2006

**Öffentliche Finanzen**  
**im Kontext von Dezentralisierung**

Dezember 2007

Prof. Dr. Klaus Bodemer

Carl - Herz - Ufer 31  
10961 Berlin

bodemer@giga - hamburg.de

Querschnittsauswertung  
im Auftrag der Stabstelle Evaluierung

Evaluierungsschwerpunkt 2006

„Öffentliche Finanzen im Kontext von Dezentralisierung“

- Dezember 2007 -

## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Abkürzungen	5
<b>1. Einleitung</b>	<b>7</b>
1.1 Hintergrund, Zielsetzung und Gegenstand der Querschnittsevaluierung	7
1.2 Zur Orientierung für den Leser	9
<b>2. Ziele und Handlungsfelder</b>	<b>11</b>
<b>3. Bewertung nach den DAC - Kriterien</b>	<b>19</b>
3.1 Relevanz	19
3.2 Effektivität	20
3.3 Impact	21
3.4 Effizienz	22
3.5 Nachhaltigkeit	24
3.6 Synopse aus 3.1 bis 3.5	25
<b>4. Bewertung der entwicklungspolitischen Querschnittsthemen</b>	<b>27</b>
4.1 Armutsminderung	27
4.1.1 Konzeptionelle Probleme	27
4.1.2 Verankerung in den Entwicklungsstrategien (vor Ort)	29
4.1.3 Armutskennung in den Angeboten und ihre Verteilung	30
4.1.4 Zielgruppendifferenzierung und Armutsanalyse	33
4.2 Gleichberechtigung der Geschlechter	34
4.3 Auswirkungen auf die Handlungskompetenz der Partner (Capacity Development)	38
<b>5. Fachliche Bewertung unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung</b>	<b>40</b>
<b>6. Auftragsmanagement</b>	<b>45</b>

<b>7. Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Lernerfahrungen</b>	<b>59</b>
7.1 Sektorübergreifende Schlussfolgerungen	59
7.2 Subsektor Öffentliche Finanzen / Steuern	60
7.3 Regierungsberatung im Bereich Wirtschaft und Finanzen	65
7.4 Dezentralisierung	66
<b>8. Empfehlungen</b>	<b>67</b>
8.1 Sektorübergreifende Empfehlungen	67
8.2 Subsektor Öffentliche Finanzen / Steuern	68
8.3 Regierungsberatung im Bereich Wirtschaft und Finanzen	75
8.4 Dezentralisierung	75

Anlagen:

- Anlage 1: Terms of Reference für die Querschnittsanalyse „Öffentliche Finanzen im Kontext von Dezentralisierung“
- Anlage 2: Bewertung der Einzelkriterien und Gesamtbewertung von 14 Vorhaben im Bereich „Öffentliche Finanzen im Kontext von Dezentralisierung“ (Tabell. Übersicht)
- Anlage 3:(Muster-) Terms of Reference für die Einzelevaluierungen 2006 (16.7.2006)
- Anlage 4: Orientierungsrahmen - Das Verständnis der GTZ von Capacity Development (Mai 2007)
- Anlage 5: Nachhaltige Entwicklung, Leitbild für die GTZ, GTZ-Orientierung 2006.
- Anlage 6: Metaevaluierung der vier Steuerprojekte (Lautenbacher / von Soest)
- Anlage 7: Raster für die Erfolgsbewertung
- Anhang 8: Einzelbewertungen im Bereich capacity development

---

## Abkürzungen

- AECI:	Agencia Espanola de Cooperación Internacional
- AURA:	Entwicklungspolitischer Auftragsrahmen
- AV:	Auftragsverantwortlicher
- BMZ:	Bundeministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- COSUDE:	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
- CD:	Capacity Development
- CGI:	Consulting Group of Indonesia
- CIM:	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
- DAC:	Development Assistance Group
- DED:	Deutscher Entwicklungsdienst
- DEZA:	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
- ECLA:	Economic Commision for Latin America
- EPA:	Allgemeine entwicklungspolitische Ausrichtung
- EU:	Europäische Union
- FKG	Finanzkontrollkammer Georgien
- FLACSO:	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
- FZ:	Finanzielle Zusammenarbeit
- GEPRIMA:	Gestion des Programmes et Projects d`Investissement Public au Mali
- GTZ:	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- IAGT:	International Advisory Group on Taxation
- IAP:	Instrument Automatisé de Prévision
- IntFis:	Gesellschaft für internationale Fiskalanalysen mbH
- InWent:	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
- JWG:	Joint Working Group
- KfW:	Kreditanstalt für Wiederaufbau
- KV:	Kooperationsvorhaben
- KZE:	Kurzzeitexperte
- LZE:	Langzeitexperte
- MDG:	Millennium Development Goal
- MSA:	Übergreifende Armutsbekämpfung auf Makro- und Sektorebene
-MWSt:	Mehrwertsteuer
- NRO:	Nichtregierungsorganisation
- OECD:	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- PARME:	Proyecto de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado
- P+E:	Planung und Entwicklung
- PHARE:	Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies
- PFK:	Projektfortschrittskontrolle
- PFM:	Public Financial Managment
- PNACT:	Programme National d`Appui aux Collectivités Territoriales
- PROMODE:	Programm Modernisierung und Dezentralisierung
- PRSP:	Poverty Reduction Strategy Program
- SHA:	Selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung
- SNV:	Niederländische Technische Zusammenarbeit

- SUA: Sonstige unmittelbare Armutsbekämpfung
- UN: United Nations
- UNDP: United Nations Development Program
- UNFPA: United Nations Population Fund
- UNIFEM: United Nations Development Fund for Women
- USAID: United States Agency for International Development

## 1. Einleitung

### 1.1 Hintergrund, Zielsetzung und Gegenstand der Querschnittsevaluierung

Die GTZ hat 2005 ihr Evaluierungssystem erweitert und optimiert. Wichtigste Neuerung war die Einführung von unabhängigen Evaluierungen („Fremdevaluierungen“) im Auftrag der GTZ. Mit der Durchführung beauftragt die Stabsstelle Evaluierung unabhängige Forschungsinstitute und Consultingfirmen, die einen externen Blick auf die Arbeit der GTZ werfen. Sie ihrerseits nehmen dafür jeweils eine(n) internationale(n) sowie eine(n) nationale(n) Gutachter(in) aus dem Partnerland unter Vertrag. Jährlich vergibt die GTZ ca. zehn unabhängige Evaluierungen laufender Entwicklungsmaßnahmen, zehn Schluss- und zehn Ex-post-Evaluierungen. Sie stehen jedes Jahr unter zwei thematischen Schwerpunkten. 2006 waren es insgesamt 28 Fremdevaluierungen (2 mal 14) unter den Schwerpunkten „Öffentliche Finanzen im Kontext von Dezentralisierung“ und „Management natürlicher Ressourcen“. Einheitliche Evaluierungskriterien und ein einheitliches Bewertungsraster ermöglichen die Vergleichbarkeit der Evaluierungen.

Nachdem die Evaluierungsberichte der Gutachter/innen von der Stabsstelle abgenommen wurden, veranlasste sie im Juli 2007 für jeden der o.g. Schwerpunkte des Jahres 2006 Querschnitts- oder Metaevaluierungen. Sie dienen dem institutionellen Lernen der GTZ und der Berichterstattung an das BMZ. Die Ergebnisse fließen ins Wissensmanagement der GTZ ein. Darüber hinaus können sie für die Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden.

Gegenstand der vorliegenden Querschnittsauswertung sind die 14 Evaluierungsberichte des Themenschwerpunkts „Öffentliche Finanzen im Kontext von Dezentralisierung“:

- 5 Evaluierungen laufender Entwicklungsmaßnahmen: Burkina Faso (Nr.4), Ecuador (Nr.7), Georgien (Nr.8), 2x Mali (Nr.11 und 12);
- 5 Schlussbewertungen: Amerika N.A. (Nr.1), Äthiopien (Nr.2), Bosnien (Nr.3), Dominikanische Republik (Nr.5), Indonesien (Nr.9);
- 4 Ex-post-Evaluierungen: Dominikanische Republik (Nr.6), Kroatien (Nr.10), Mazedonien (Nr.13), Rumänien (Nr.14).

Nach Projekttypen /Subsektoren differenziert lassen sich drei Interventionsbereiche unterscheiden:

- Öffentliche Finanzen: Steuerpolitik/-verwaltung, Reformen öffentlicher Haushalte: Nr.1,3,4,6,8,10,13,14.
- Wirtschaftspolitische Beratung: Nr.12
- Dezentralisierung: Nr.2,5,7,9,11.

Die 4 Evaluierungen zur Steuerreform in Mittel-Ost-Europa - Bosnien (Nr.3), Kroatien (Nr.10), Mazedonien (Nr.13) und Rumänien (Nr.14) - wurden in einer gesonderten Analyse „Tax Reform in the Balkan – Experience from Technical Cooperation“ ausgewertet. Sie wird der Querschnittsanalyse beigelegt (s. Anlage 6). Ihre wichtigsten Ergebnisse werden in die Querschnittsanalyse aufgenommen. Soweit dies aufgrund der Evaluierungsberichte möglich und nach den jeweiligen ToR sinnvoll erscheint, erfolgen Darstellung und Schlussfolgerungen nach Projekttypen / Subsektoren getrennt.

Mit der Evaluierung sollten folgende Aspekte bearbeitet werden:

- Die Identifizierung wiederkehrender Stärken und Schwächen bzw. Erfolgs- und Misserfolgskriterien
- Die Ableitung von vorhabenübergreifenden Lernerfahrungen und Empfehlungen.

Im einzelnen handelt es sich um folgende 14 Projekte (in Klammern die hier benutzte Abkürzung):

Nr.1: Amerika N.A.- Genderorientierte Fiskalpolitik (GenFisk)

Nr.2: Äthiopien:Entwicklung des Föderalismus (ÄthFöd)

Nr.3: Bosnien: Beratung beim Aufbau eines einheitlichen Steuersystems (BosSteuer)

Nr.4: Burkina Faso: Berater im Wirtschafts- und Finanzministerium (BurkBerat)

Nr.5: Dom. Republik: Dezentralisierung und Regionalentwicklung (DomRepDez)

Nr.6: Dom. Republik: Modernisierung des Steuersystems (DomRepSteuer)

Nr.7: Ecuador: Beratung des Prozesses der Modernisierung/Dezentralisierung.

2.Komponente: Armutorientiertes Finanzmanagement (EcModDez)

Nr.8: Georgien: Finanzkontrollkammer (GeorgFin)

Nr.9: Indonesien: Unterstützung von Dezentralisierungsansätzen (IndoDez)

Nr.10: Kroatien: Beratung beim Aufbau des kroatischen Steuersystems (KroatSteuer)



Nr.11: Mali: KV-Programm Kommunalförderung (MaliKomm)

Nr.12: Mali: Berater im Wirtschafts- und Finanzministerium (MaliBerat)

Nr.13: Mazedonien: Einführung der MWSt (MazMSt)

Nr.14: Rumänien: Modernisierung der Steuerverwaltung (RumSteuer)

Gemäß Evaluierungsauftrag werden die 14 Evaluierungsberichte des Jahres 2006 vergleichend (quantitativ und qualitativ) auf der Basis der im Evaluierungsraster präzisierten Fragestellungen ausgewertet und aufbereitet (s. die ToR im Anhang 1). Angesichts der Begrenztheit des zugrundeliegenden Materials - im wesentlichen die 14 Evaluierungsberichte - und deren unterschiedlicher Aussagekraft kann das Ergebnis - dies sei an dieser Stelle angemerkt - nicht in allen Aspekten befriedigen. Eine lückenlose Beantwortung der Leitfragen des Evaluierungsrasters in quantitativer und qualitativer Hinsicht hätte den Rückgriff auf die jeweiligen Projektunterlagen erfordert. Dies war jedoch vom Auftraggeber weder gewünscht noch vom Zeitbudget her machbar. Feststellungen und Empfehlungen dieses Berichts sind somit ebenso wie eventuelle Leerstellen und Lücken ein Spiegelbild der in den Evaluierungsberichten dargestellten und bewerteten Projektrealität. Die vorliegende Querschnittsevaluierung „lebt“ somit von der Qualität dieser Berichte, insbesondere von dem Umfang und der Sorgfalt, mit dem / mit der die Gutachter jeweils die in den ToR aufgeführten Teilaspekte des Projekts abarbeiteten; sie leidet auf der anderen Seite unter deren Defiziten.

## 1.2 Zur Orientierung für den Leser

Die Entscheidung der Stabsstelle, den TZ-Schwerpunkt „Öffentliche Finanzen im Kontext von Dezentralisierung“ des Jahres 2006 vergleichend auszuwerten, ist nicht zufällig, kommt diesem Politik-Feld doch in der politischen Realität der jeweiligen Länder wie in der entwicklungspolitischen Debatte ein besonderes Gewicht zu. Der öffentliche Haushalt als „politisches Programm in Zahlen“ gibt Auskunft über die politischen Prioritäten (und Leerstellen) eines Landes /einer Regierung. In dieser Hinsicht ist der Haushalt – wie gelegentlich zu hören – in der Tat „der Ort der Wahrheit“ . Dabei ist es auf seiner Einnahmenseite vor allem die Steuerpolitik, die Aufbringung und Zusammensetzung der direkten und (vor allem) indirekten Steuern, die wesentlich über den haushaltspolitischen Spielraum einer Regierung (und damit nicht selten über ihr Schicksal) entscheidet, ihre politischen Akzentsetzungen

verdeutlicht und der Opposition Stoff für Kritik und alternative Konzepte liefert. Unter entwicklungspolitischen Aspekten ist die Aufbringung, Zusammensetzung und Verwendung der Steuergelder für den gubernamentalen Handlungsspielraum insbesondere in jenen Politikfeldern von fundamentaler Bedeutung, die über die Chancen einer selbsttragenden, armuts- und gendergerechten Entwicklung Auskunft geben. Angesichts des notorisch geringen Steueraufkommens in der Mehrzahl der Entwicklungs- und Transitionsländer, der schlechten Steuermoral und der unter erheblichen Defiziten leidenden Steuerverwaltung kommt der externen Unterstützung in diesem Handlungsfeld eine besondere Bedeutung zu. An diesem Engpass setzen die hier vergleichend ausgewerteten TZ-Vorhaben an. Die in den MDG und dem davon abgeleiteten einschlägigen Aktionsprogramm gebündelten und im Jahr 2000 von nahezu allen nationalen Gebern gebilligten Entwicklungsziele und Handlungsverpflichtungen dienen als wichtige Referenzgrößen. Ihnen kommt deshalb in den nachfolgenden Abschnitten ein besonderer Stellenwert zu. Dabei interessiert neben der nationalen auch die regionale und lokale Ebene. Mit letzterem wird dem Umstand Rechnung getragen, dass in zahlreichen Entwicklungsländern seit den 80er Jahren erhebliche Fortschritte auf dem Gebiet der Dezentralisierung zu vermelden sind und dieser Prozess von deutscher Seite durch ein breit gefächertes TZ-Angebot begleitet wurde. Vor diesem entwicklungspolitischen Hintergrund seien für den eiligen Leser neben den Abschnitten über die Einlösung der DAC-Kriterien (Kap. 3) jene über die Querschnittsthemen Armutsminderung (Kap. 4.1), Gleichberechtigung der Geschlechter (Kap.4.2) und capacity development (Kap.4.3) besonders zur Lektüre empfohlen.

Soweit dies von der Sache her Sinn macht, werden die quantitativen und qualitativen Aussagen nach den drei Subsektoren (Steuerpolitik/-verwaltung und Reform öffentlicher Haushalte; Wirtschaftsberatung; Dezentralisierung) differenziert ausgewiesen. Die Kernaussagen findet der eilige Leser in den beiden abschließenden Abschnitten 7 (Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Lernerfahrungen) und 8 (Empfehlungen).

Den Auftraggebern der GTZ, insbesondere Dr. Fred Brandl, Annette Schmid, Matthias Witt, Katja Trinks, Joerg-Werner Haas und Joern Philip Eichler sei an dieser Stelle gedankt für ihre konstruktiven Hinweise zur Verbesserung einer ersten Textfassung und für das stets angenehme Diskussionsklima in den zurückliegenden Monaten. Etwaige Irrtümer gehen natürlich zu Lasten des Verfassers.

## 2. Ziele und Handlungsfelder

Anhang 1 gibt eine Übersicht der Bewertung der Einzelkriterien und der Gesamtbewertung der vierzehn Vorhaben. Deren quantitative und qualitative Analyse erfolgt in den folgenden Abschnitten. Ziele und Handlungsfelder stellen sich in den Einzelberichten, nach den drei Subsektoren geordnet, wie folgt dar:

(1) Subsektor „Öffentliche Finanzen: Steuerpolitik/-verwaltung, Reform öffentlicher Haushalte“

Nr.1: Amerika N.A.: Genderorientierte Fiskalpolitik

Nach den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen der Transitions- und Demokratieforschung und den bisherigen entwicklungspolitischen Erfahrungen tragen gendersensible Politiken zu mehr sozialer Gerechtigkeit, höherem Wachstum, einer Vertiefung der Demokratie und nachhaltiger Entwicklung bei. Die Integration der Genderkomponente in die öffentliche Fiskalpolitik ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Ziel des Projekts war es entsprechend, Genderkriterien in den Haushaltsprozess zu integrieren und so zur Verbesserung der Umsetzung von Politiken der Gleichberechtigung der Geschlechter beizutragen. Um dies zu erreichen, lag der Schwerpunkt der Projektaktivitäten auf der Unterstützung und Verknüpfung von Gender-Budget-Initiativen auf nationaler und kommunaler Ebene, der Förderung des Wissensmanagements auf regionaler Ebene und auf einer prozessorientierten Kombination von Aus- und Fortbildung und Beratung zu Instrumenten und Methoden der Integration der Genderperspektive in öffentliche Haushaltsprozesse. Zielgruppen waren Frauen und Männer in Mexiko, Costa Rica, der Dominikanischen Republik, Chile, Kolumbien, Venezuela, Ecuador, Peru und Bolivien, darunter vor allem solche Gruppen, die strukturell von sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen ausgeschlossen werden (Arme, indigenas).

Nr.3: Bosnien: Beratung beim Aufbau eines einheitlichen Steuersystems

Hintergrund des Vorhabens ist die 1999 beschlossene Initiative der EU, im Rahmen eines Stabilitätspakts für Osteuropa durch die Unterstützung von politischen Reformen und wirtschaftlicher Entwicklung - insbesondere durch die Schaffung eines

einheitlichen Wirtschaftsraums - die gesamte Region zu befrieden. Hierzu gehörte auch die Etablierung eines modernen, einheitlichen Steuerrechts in Bosnien und Herzegowina. Ziel des Vorhabens war es mithin, die Finanzministerien in der Föderation und der Republika Srpska sowie die Finanzbehörde des Distrikts Brcko derart zu beraten, dass diese in den prioritären Bereichen der direkten Besteuerung über ein rechtsstaatliches, marktwirtschaftlich orientiertes, einheitliches Steuersystem verfügen. Zur Erreichung dieses Ziels leistete das Vorhaben Beratung durch eine internationale Langzeitfachkraft sowie eine Reihe deutscher Kurzzeitexperten. Weitere Leistungen waren die Ausbildung von Steuerbeamten, einschließlich der Erarbeitung der dazu notwendigen Lehr- und Lernmaterialien.

#### Nr.4: Burkina Faso: Berater im Wirtschafts- und Finanzministerium

Das Projekt setzt an der zentralen entwicklungspolitischen Herausforderung des Landes, der Massenarmut, an. Ausgehend von der Annahme, dass der Staat nicht nur indirekt über wachstumsfördernde Impulse zur Armutsminderung beitragen kann, sondern die Armen auch direkt erreichen kann, zielt das Vorhaben auf die Armutsminderungsstrategie des Landes mit Hilfe des Haushalts. Zielgruppe ist mittelbar die gesamte Bevölkerung und hier vor allem die arme Mehrheit. Mittler sind die mit der makroökonomischen Rahmen- und Haushaltsplanung befassten Stellen bzw. Personen im Wirtschafts- und Finanzministerium. Diesen sollen einschlägige makroökonomische Planungsmodelle an die Hand gegeben werden, in deren Anwendung sie geschult werden in der Erwartung, dass diese Modelle dann routinemäßig in der Haushaltsplanung eingesetzt werden.

#### Nr.6: Dominikanische Republik: Modernisierung des Steuersystems

Die Dom. Republik ist stark zentralistisch ausgerichtet mit dem Ergebnis, dass Wachstum und Einkommen sehr ungleich verteilt sind und vor allem der ländliche Raum stark benachteiligt ist, die öffentliche Hand die Staatseinnahmen nur ungenügend ausschöpft und diese wenig effizient handhabt (Kernproblem). Entsprechend zielte das Vorhaben darauf ab, die Nationale Steuerverwaltung (DGII) in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben technisch, operativ und institutionell zu konsolidieren und die Umsetzungs- und Einnahmekraft der Kommunen zu verbessern (Projektziel). Beides sollte dazu beitragen, das Fiskal- und Abgabensystem des Landes

auf nationaler und kommunaler Ebene zu modernisieren und seine Leistungsfähigkeit zu steigern (Oberziel). Zielgruppe waren die Bürger und Bürgerinnen sowohl auf der nationalen als auch auf der kommunalen Ebene. Methodisch wurde ein Mehrebenenansatz gewählt, wobei die nationale und die kommunale Ebene als einheitliches Ganzes gesehen wurden.

#### Nr.8: Georgien: Unterstützung der Finanzkontrollkammer

Der Transformationsprozess Georgiens in Richtung auf Demokratie und Marktwirtschaft ist auch heute, 16 Jahre nach Erlangung der Unabhängigkeit, noch nicht abgeschlossen, der Anpassungs- und Reformbedarf des staatlichen Institutionengefüges groß. Das Vorhaben dient der Unterstützung dieses Reformprozesses. Sein Gesamtziel ist es, die Kontrolle über die Verwendung öffentlicher Mittel durch die Finanzkontrollkammer in Zusammenarbeit mit dem Parlament Georgiens zu verbessern. Mit den globalen Entwicklungszielen stimmt das Vorhaben insofern überein, als eine funktionsfähige Finanzkontrollkammer integraler Bestandteil von good governance ist und durch eine verbesserte Verwendung öffentlicher Ressourcen zusätzliche Mittel für die Armutsbekämpfung mobilisiert werden können. Für die evaluierte Projektphase des bis 2012 konzipierten Vorhabens galt das Ziel, die Finanzkontrollkammer hinsichtlich ihrer rechtlichen Grundlagen, ihrer internen Organisation, der Qualität ihrer Prüfverfahren und ihres Personals zu stärken.

#### Nr.10: Kroatien: Beratung beim Aufbau des kroatischen Steuersystems

Einschneidenstes Ereignis für die bei Projektbeginn vorliegenden Rahmenbedingungen war aus politisch-historischer Sicht die Loslösung Kroatiens vom Vielvölkerstaat Jugoslawien 1991 und die damit verknüpfte Umgestaltung der ehemaligen Teilrepublik Kroatien als Bestandteil eines sozialistischen Bundesstaates zu einem eigenständigen Staatswesen nach westlichem Muster. Die wirtschaftsstrukturellen und makroökonomischen Ausgangsbedingungen waren gekennzeichnet durch verheerende Begleit- bzw. Folgeerscheinungen des Bürgerkriegs, aber auch durch eine wiedergewonnene monetäre Stabilität. Die Beratung beim Aufbau eines kroatischen Steuersystems zielte auf die Etablierung eines funktionsfähigen, marktwirtschaftlich orientierten staatlichen Finanzwesens mit den drei Teilkomponenten Steuerrecht, Steuerverwaltung und institutionalisierte Ausbildung in

Form einer Finanzschule (= Dreisäulenmodell). Die angestrebten (indirekten) Wirkungen werden mit dem Oberziel beschrieben, nach dem das staatliche Finanzsystem Kroatiens auf das Ordnungssystem einer sozialen Marktwirtschaft innerhalb eines demokratisch verfassten Staatsaufbaus ausgerichtet sein soll. Zielgruppe war die Gesamtbevölkerung des Landes. Die Beratungsleistungen wurden ausschließlich durch KZE nach dem „Shuttle-Prinzip“ erbracht. Ein im kroatischen Finanzministerium angesiedeltes GTZ-Koordinationsbüro bildete hierzu ein auf Kontinuität der Projektarbeit ausgerichtetes Gegengewicht.

#### Nr.13: Mazedonien: Einführung der MWSt

Seit seiner Unabhängigkeit 1991 verfolgt Mazedonien ein ausgewogenes Reformprogramm, mit dem die Transformation hin zu einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaft beschleunigt werden soll. Mit dem IWF kam die mazedonische Wirtschaft überein, die Umsatzsteuer durch eine Mehrwertsteuer zu ersetzen. Dem dafür zuständigen Finanzministerium und seinen nachgeordneten Behörden fehlte es jedoch an konsistenten Vorstellungen über die Funktion und Wirkungsweise einer Mehrwertsteuer sowie über die notwendigen Voraussetzungen, die für die praktische Umsetzung dieser Steuer in der Verwaltung und bei den betroffenen Unternehmen gegeben sein müssen. Ziel des Vorhabens war es entsprechend, die Partnerorganisationen, insbesondere das Finanzministerium, bei der Schaffung der normativen Grundlagen und des praktischen Vollzugs der Mehrwertsteuer und der speziellen Verbrauchssteuern zu beraten. Zur Erreichung dieses Projektziels sollten entscheidungsreife Entwürfe für ein Mehrwertsteuergesetz und Gesetze zu den speziellen Verbrauchssteuern erarbeitet und mit dem Partner abgestimmt werden; Konzepte zur Vorbereitung der Steuerverwaltung auf die praktische Umsetzung dieser neuen Steuergesetze entwickelt werden; Mitarbeiter der Steuerverwaltung entsprechend geschult und eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit verfolgt werden. Zielgruppe war die gesamte Bevölkerung Mazedoniens.

#### Nr.14: Rumänien: Modernisierung der Steuerverwaltung

Rumänien, eines der ärmsten Länder des östlichen Mitteleuropa, gehört zu jenen Transformationsländern, die infolge ihrer schlechten wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren nach dem Ende des sozialistischen Lagers eine grundlegende

Wirtschaftsreform benötigten, um ihre Situation nachhaltig zu verbessern. Dazu zählte auch die schwierige Aufgabe einer Steuerreform, die den Anforderungen einer gerechten und sozial ausgerichteten Besteuerung genüge und zugleich wirtschaftliches Handeln begünstigte. Ziel des Vorhabens war mithin der Aufbau eines funktionsfähigen, marktwirtschaftlich orientierten Steuersystems. Damit sollte das Besteuerungswesen des Landes auf eine soziale Marktwirtschaft innerhalb einer demokratischen Staatsverfassung ausgerichtet werden (Oberziel). Vorrangig sollte die Finanzkraft des Staates gestärkt werden, damit dieser in die Lage versetzt wird, seinen Aufgaben nachzukommen. Gleichzeitig sollte Rumänien den rechtlichen und sozialen Besitzstand erlangen, der nach den politischen Beitrittskriterien der EU für ein friedliches und demokratisch verfasstes Land als notwendig angesehen wird. Die Wirkungen eines fairen und transparenten Steuersystems sollten letztlich allen Bürgern des Landes (Zielgruppe) zugute kommen. Als Instrumente sollten Beratungsleistungen, Ausbildungsmaßnahmen, Entwicklung von Handbüchern und Informationsreisen dienen.

## (2) Wirtschaftspolitische Beratung

### Nr.12: Mali: Berater im Wirtschafts- und Finanzministerium

Das Vorhaben setzt an dem zentralen entwicklungspolitischen Problem des Landes, der Massenarmut, an und zielt auf die Verbesserung der Armutsminderungsstrategie mit Hilfe des Haushalts. Adressat des auf acht Jahre angelegten „Querschnittsprojekts“ ist mittelbar die Gesamtbevölkerung des Landes und hier vorrangig deren arme Mehrheit. Mittler sind die mit makroökonomischer Rahmen- und Haushaltsplanung befassten Stellen bzw. Personen im Wirtschafts- und Finanzministerium. Diesen sollen erstens die notwendigen Planungsinstrumente (z. Bsp. makroökonomische Planungsmodelle) an die Hand gegeben werden, zweitens sind sie in deren Anwendung zu schulen und drittens sind diese Planungsinstrumente routinemäßig bei der Haushaltsplanung einzusetzen. Hinzu kommt eine Ausweitung der Wirkungsbeobachtung des Armutsbekämpfungsplans in den Sektoren Gesundheit und Erziehung.

### (3) Dezentralisierung

#### Nr.2: Äthiopien: Entwicklung des Föderalismus

Mit der Verfassung von 1984 hat sich Äthiopien für einen ethnisch basierten, föderalen Staatsaufbau entschieden. Obwohl die Prinzipien von Föderalismus und lokaler Selbstverwaltung rechtlich verankert sind, haben sie bislang nur unzureichend ihren Niederschlag in der Verwaltungsrealität und damit im Verhältnis von Staat und Bürgern gefunden. Entsprechend sind die von einer föderalen und dezentralen Verwaltungsstruktur erhofften positiven Auswirkungen bislang geringer als erwartet. Insbesondere fehlen Strukturen und Prozesse, um diskursiv zwischen konfliktiven Gesellschaftsgruppen zu vermitteln und divergierende Interessen zwischen Staat und Gesellschaft auszugleichen. Die politische Führung des Landes war sich dessen bewußt und strebte eine systematische Verbesserung der Situation mit Unterstützung des evaluierten Vorhabens an. Dessen Ziel war es, mit Hilfe konkreter Ausbildungs- und Beratungsleistungen im Rahmen eines Mehrebenenansatzes ausgewählte legislative und exekutive Institutionen zu befähigen, professionelle Techniken anzuwenden, um das föderale System zu entwickeln und um Konflikte zu vermeiden. Zielgruppen der Beratung waren Mitarbeiter der Regionalverwaltung in ausgewählten Bundesländern und die Projektpartner auf Bundesebene. Ab 2002 wurde die Beratung für Konfliktmanagement und Prävention zu einer weiteren wichtigen Projektkomponente.

#### Nr.5: Dominikanische Republik: Dezentralisierung und Regionalplanung

Die dominikanische Wirtschaft ist trotz relativ hoher Wachstumsraten noch unterschiedlich stark entwickelt. Das zur Verfügung stehende Einkommen und die Partizipationschancen sind sehr ungleich verteilt. Besonders benachteiligt ist der ländliche Raum. Das Staatswesen ist, teilweise historisch bedingt, noch stark zentralistisch. Angesichts dieser Problematik wurde als Ziel des Vorhabens definiert: „Akteure des öffentlichen Lebens und des privaten Sektors sowie der Zivilgesellschaft setzen gemeinsam Strategien und Konzepte zur sozioökonomischen Lokalentwicklung um, die in der nationalen Entwicklungspolitik Berücksichtigung finden“. Das Programm stützte sich auf drei Komponenten - die Entwicklung und Erprobung von Instrumenten und Methoden; die Einrichtung eines innovativen Bildungsangebots sowie die Verbesserung der Rahmenbedingungen. Seine Maßnahmen konzentrierten sich auf



fünf Interventionsbereiche: (1) transparentes kommunales Handeln, (2) Umwelt, (3) Jugend, (4) lokale wirtschaftliche Entwicklung und (5) kommunales Finanzmanagementsystem. Mit der Realisierung des Projektziels sollte ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung und strukturellen Armutsminderung geleistet werden (Oberziel). Zielgruppe war die arme Bevölkerung einer ausgewählten Programmregion. In das evaluierte Programm wurden vier Projekte integriert: Dezentralisierung und Regionalplanung, Förderung von sozial gefährdeten Kindern und Jugendlichen, Förderung der Ausbildung und Beratung von Kleinstunternehmern/innen, Modernisierung des Steuersystems (=Nr.6).

Nr.7: Ecuador: Beratung des Prozesses der Modernisierung / Dezentralisierung (PROMODE), 2. Komponente: Armutsorientiertes Finanzmanagement

Der Dezentralisierungsprozess Ecuadors, der Mitte der 90er Jahre begann, ist auf der nationalen Ebene in den letzten Jahren stark beeinträchtigt worden durch eine extreme Instabilität des politischen Systems. Gleichwohl ist auf der Ebene der nachgeordneten Körperschaften eine positive Dynamik zu erkennen, die durch PROMODE verstärkt werden soll. Das Programm ist in vier Komponenten strukturiert: (1) politischer Dialog, (2) armutsorientiertes Finanzmanagement, (3) lokale und regionale Wettbewerbsfähigkeit und (4) Bürger und zentrale Verwaltung. Das Vorhaben ist primär nachfrageorientiert und verfolgt einen Mehrebenenansatz, bot mithin Beratung für alle vertikalen Verwaltungsebenen an und baut auf die Synergien, die sich aus der Kooperation zwischen diesen Ebenen ergeben. Der Evaluierungsauftrag konzentrierte sich im Wesentlichen auf die zweite Projektkomponente.

Nr.9: Indonesien: Unterstützung von Dezentralisierungsansätzen

Mit dem Sturz Suhartos 1998 und der Verabschiedung des Dezentralisierungsgesetzes 1999 waren in Indonesien die Voraussetzungen für substantielle Dezentralisierungsreformen geschaffen worden. Grundkonstante des bereits seit 1992 laufenden TZ-Vorhabens, dessen Projektkonzeption im Laufe der verschiedenen Projektphasen mehrfach geändert wurde, war es, durch Regierungsberatung einen Beitrag zur Herstellung von günstigen institutionellen Rahmenbedingungen für Dezentralisierung, Demokratisierung und gute Regierungsführung zu leisten. Konkret sollte das Projekt fachlich und methodisch zu Inhalten und zur Umsetzungsstrategie

einer Politik der Gestaltung von regionaler und kommunaler Selbstverwaltung beitragen. In der vierten Projektphase (2002-2005), auf die sich die Evaluierung bezieht, ging es vor allem darum, durch „institutional engineering“ leistungsfähigere, verantwortlichere und demokratischere Institutionen zu schaffen, die letztlich auch dazu führen, Verhaltensänderungen bei den politischen Akteuren zu bewirken. Die Beratungsleistungen konzentrierten sich auf Zuarbeiten zur Stärkung des rechtlichen Rahmens, Erstellung von policy-papers, Vorschlägen zur Kapazitätsstärkung von Institutionen auf Provinz- und Distriktebene, die Ausarbeitung von Trainingsmodulen, die Durchführung und Mitwirkung an Trainingsmaßnahmen für mit der Dezentralisierung befasste Beamte auf allen Ebenen des Staatsaufbaus, die ad hoc-Beratung hochrangiger Beamter des Innenministeriums und die Moderation von brain storming-Sitzungen. Auch dieses Projekt verfolgte methodisch einen Mehrebenenansatz.

#### Nr.11: Mali: KV Programm Kommunalförderung

Trotz der Wachstumserfolge der letzten Jahre zählt Mali zu den ärmsten Ländern der Erde. Politisch ist Mali seit 1991 ein stabiles Land, das seit Anfang der 90er Jahre eine gelungene politische Transformation von einer Diktatur zur Demokratie erlebt hat. Sein Demokratisierungsprozess ist eng mit der Dezentralisierung verbunden. Die Konsolidierung kommunaler Strukturen und die Verankerung von bürgernahen Entscheidungsprozessen weisen jedoch noch erhebliche Defizite auf. Das Kernproblem im Verwaltungsektor Malis besteht in der Unfähigkeit der Gemeinden, ihre Aufgaben als dezentrale Verwaltungsstrukturen ausreichend und zufriedenstellend wahrzunehmen. Hier setzt das Programm Kommunalförderung an, das seit 2002 ein Kooperationsvorhaben (KV) zwischen der GTZ, dem DED und der KfW ist. Das Gesamtziel des auf 12 Jahre (2002-2013) angelegten Programms ist: „In den Gebietskörperschaften haben sich Verwaltung und Zugang zu sozialen Grunddiensten, wirtschaftliche Entwicklung und gesellschaftliche Teilhabe verbessert“. In der aktuellen zweiten Phase (2006-2009) weist das Vorhaben drei Komponenten auf: (1) Konsolidierung der Dezentralisierung, (2) Gemeindeverwaltung und soziale Grunddienste und (3) Governance lokaler Wirtschaftsentwicklung. Der methodische Ansatz des Programms beruht auf der systematischen Verknüpfung von Politik-, Fach- und Organisationsberatung für eine Vielfalt von Institutionen mit einem abgestimmten Einsatz dieser Beratungstechniken auf unterschiedlichen Ebenen (Mehrebenenansatz).

Durch Fusion mit dem Vorhaben „Regierungsberatung im Dezentralisierungsministerium“ verknüpft das Programm über den Mehrebenenansatz die Mikro- und die Makroebene und erweitert seinen strategischen Fokus. Zielgruppe ist die ländliche Bevölkerung in den Schwerpunktregionen des Programms (Kulikoro und Ségou).

### **3. Bewertung nach den DAC-Kriterien**

#### **3.1. Relevanz**

Mit dem Kriterium Relevanz wird das Ausmaß erfasst, in dem die Ziele des Vorhabens mit dem Bedarf der Zielgruppe, den Politiken des Kooperationslandes und der Partnerinstitution, den globalen Entwicklungszielen sowie der entwicklungspolitischen Grundausrichtung des BMZ übereinstimmen („Tun wir das Richtige?“).

Statistischer Befund: Die Relevanz wurde bei 4 Projekten (29%) - Nr.2,9,10,11 - mit sehr gut (1) bewertet, bei 7 Projekten (50%) - Nr. 1,4,6,7,12,13 - mit gut (2); bei zwei Projekten (14%) - Nr. 5 und 8 - mit befriedigend (3) und bei einem Projekt (7%) - Nr.3 - mit „nicht zufriedenstellend“. Die Bestnote 1 erhielten durchgängig nur jene Vorhaben, denen vom Partnerland, der Zielgruppe, dem Zuwendungsgeber und der internationalen Gebergemeinschaft ein herausragender Stellenwert beigemessen wurde. Nach Projekttyp /Subsektor stellt sich die Verteilung wie folgt dar:

- Öffentliche Finanzen: Note 1: ein Projekt (Nr.10); Note 2: drei Projekte (Nr.6,13,14); Note 3: zwei Projekte (Nr.1,8);
- Regierungsberatung: Note 2: ein Projekt (Nr.12);
- Dezentralisierung: Note 1: drei Projekte (Nr.2,9,11); Note 2: ein Projekt (Nr.7); Note 3: ein Projekt (Nr.5).

Gewichtung: Mit dem Gewichtungsfaktor 3 („besonders wichtig“) werden vier Projekte (26%) - Nr.9,11,12,und 14 - versehen, mit dem Faktor 2 („wichtig“) mit zehn Projekten (71%) - Nr. 1 bis 8,10 und 13 - die überwiegende Mehrheit. Keines der evaluierten Projekte wird als „weniger wichtig“ (Gewichtungsfaktor 1) eingestuft. Die Begründungen für die vom Standardfaktor 2 abweichenden höheren Gewichtungen (Stufe 3) sind von unterschiedlicher Stichhaltigkeit. Im Projekt Nr. 9 (IndoDez) wird das optimale timing des Projekts und der herausragende Stellenwert der Dezentralisierung im indonesischen Reformprozess als Begründung für die stärkere Gewichtung angeführt; bei Projekt 11 (MaliKomm) wird zur Untermauerung der stärkeren

Gewichtung lediglich auf die Tatsache verwiesen, dass es sich um die Evaluierung eines laufenden Projekts in der Anfangsphase handelt (S.34). Im Projekt Nr.12 (MaliBerat) wird die höhere Gewichtung mit dem Hinweis auf die eindeutige Fokussierung des Projekts auf die Armutsbekämpfung, das Kernproblem der malischen Regierung, untermauert (S.15). In Nr. 14 (RumSteuer) wird aus der höheren Gewichtung der Kriterien „impact“ und „Nachhaltigkeit“ die gleichfalls höhere Gewichtung des Kriteriums „Relevanz“ abgeleitet („Nur was entwicklungspolitisch relevant ist, kann entsprechende Wirkungen entfalten“, S.39). Insgesamt ist lediglich im Falle des Projekts Nr.12 die Begründung für die Höherstufung stichhaltig, in den beiden anderen Fällen (Nr.9 und 11) werden lediglich Plausibilitätserwägungen angeführt, die nicht sehr überzeugend sind. Dass keines der evaluierten Projekte für weniger wichtig (Stufe 1) gehalten wird, kann angesichts des Stellenwerts des TZ-Schwerpunkts „Öffentliche Finanzen und Dezentralisierung“ und der thematischen Ausrichtung der eingesetzten Gutachter nicht überraschen.

### 3.2 Effektivität

Mit dem Kriterium Effektivität wird das Ausmaß beschrieben, in dem die angestrebten Wirkungen erreicht werden sowie andere direkte Wirkungen eintreten. Dabei geht es um die den gegebenen Rahmenbedingungen angemessene Projekt-/ Programmzielsetzung und die richtigen Indikatoren, den Grad der Projektziel-Erreichung unter Ausnutzung der vorhandenen Potentiale und Kapazitäten, die Gründe dafür, dass die Ziele bzw. die Anspruchsniveaus der Indikatoren erreicht oder nicht erreicht werden, schließlich um die Frage, welche unerwarteten positiven oder negativen direkten Wirkungen eingetreten sind, wie diese im Gesamtkontext zu bewerten sind und wie darauf reagiert wird.

Statistischer Befund: Die Effektivität wird bei der Hälfte der Projekte -Nr.4,8,9,11-14 - als gut (2) bezeichnet, bei sechs Projekten (43%) - Nr.1-3,5-7 - mit befriedigend (Stufe 3). Einem Projekt (Nr.10, KroatSteuer) wird ein „sehr guter“ Zielerreichungsgrad (Stufe 1) attestiert. Insgesamt wird den evaluierten Projekten des Bereichs „Öffentliche Verwaltung im Kontext von Dezentralisierung“ somit ein hoher Grad der Zielerreichung (Durchschnitt: 2,36) bescheinigt. Hauptgründe für die exzellente Bewertung im Falle Kroatiens (Nr.10) sind die hohe Kompatibilität der Projektziele mit dem Oberziel, ihre

Anpassungen an den jeweiligen Projektfortschritt sowie die explizit formulierten und zielführenden Indikatoren. Als zentrale Gründe für die graduelle Abweichung nach unten („befriedigend“) werden angeführt: ungünstige politische Rahmenbedingungen, insbesondere Partei- und Klientelwirtschaft (Nr.3,5,7), Planungsmängel in Gestalt überberhöhter Ziele und/oder Indikatoren (Nr.2,5,6,7,8), Defizite beim eingesetzten Personal (fehlende fachliche Eignung, soziokulturelle Sensibilität und/ oder Ländererfahrung) (Nr.2,3), Probleme der Kooperation zwischen TZ-Personal und Partner (Nr.3, 5) sowie zu geringe Laufzeit bzw. Laufzeitverkürzung (Nr.1,5,6).

Gewichtung: Mit dem Gewichtungsfaktor 3 („besonders wichtig“) werden drei Projekte (21%) - Nr.8,10 und 11 - versehen. In Nr.8 (GeorgSteuer) wird keine Begründung für diese hohe Einstufung gegeben. Für Projekt Nr.10 (KroatSteuer) erfolgt eine systematische Begründung: Da die Effektivität für „impact“ in Verbindung mit Nachhaltigkeit eine kritische Größe ist, rechtfertigt sie die Gewichtung 3. Die Begründung für die Hochstufung der Effektivität in Projekt Nr.11 (MaliKomm) folgt der für das Kriterium Relevanz („Projekt in der Anfangsphase“). Mit 2,21 als Mittelwert ist das Effektivitäts-Kriterium gut platziert.

### 3.3 Impact

Das Evaluierungskriterium „impact“ gibt Auskunft über das Ausmaß, in dem das Vorhaben dazu beiträgt, dass die angestrebten übergeordneten Ziele erreicht werden sowie andere indirekte Wirkungen eintreten (übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen).

Statistischer Befund: Von den 14 Projekten weisen acht (57%) - Nr.2,4,8-13 - ein gutes (Stufe 2), voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis auf. fünf Projekte (36%) - Nr.1,5,6,7 und 14 - werden mit „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet, ein Projekt (7%) - Nr.3 - mit „nicht zufriedenstellend“ (Stufe 4). Verantwortlich für diese Abstriche sind: verkürzte Projektlaufzeit (Nr.1,5,6); das methodische Problem, bestimmte Wirkungen dem Projekt zuzurechnen (Nr.5,6,14); Unterschätzung des politischen Widerstands in Regierung/Parteien/ Parlament (Nr.1); Überschätzen des spill-over-Effekts auf der kommunalen Ebene und von dieser auf die nationale Ebene (Nr.1); Entwicklungshemmnisse auf kommunaler Ebene (ungenügende wirtschaftliche Entwicklung, Isolierung der lokalen Ebene, „negative atmosphärischer Störungen“,

Gleichgültigkeit, mangelnde Professionalität) (Nr.5,6), Nichterkennen der Chancen für zweckmäßige Anpassungen oder Zurückfahren des Projekts (Nr.5); ungenügende Verknüpfung der verschiedenen Komponenten des Projekts (Nr.7), Ziel der Armutsreduzierung zu ambitioniert (Nr.7), ungenügende Breitenwirkung (Nr.7); Defizite bei der Umsetzung des geltenden Rechts (Nr.14).- Nach Projekttypen/ Subsektoren ergibt sich folgende Relation:

- Öffentliche Finanzen: Note 2: 3 Projekte (Nr.8,10,13); Note 3: drei Projekte; (Nr.1,6,14); Note 4: ein Projekt (Nr.3)
- Wirtschaftspolitische Beratung: Note 2: ein Projekt (Nr.2)
- Dezentralisierung: Note 2: drei Projekte (Nr.2,9,11).

Gewichtung: Das Evaluierungs-Kriterium impact ist im jeweiligen Projekt-Kontext in sechs Projekten (43%) - Nr.2,5-7,11 und 14 - „besonders wichtig“(Stufe 3), in acht Projekten (57%) - Nr.1,3,4,8-10, 12 und 13 - „wichtig“ (Stufe 2). Kein Projekt unterschreitet die Bewertung „wichtig“. Als Gründe für die höhere Gewichtung („besondere Wichtigkeit“) werden angeführt: seine entwicklungspolitische Bedeutung („weil der „impact“ das Kriterium ist, das bei der Schlussevaluierung am meisten berücksichtigt werden sollte“) (Nr.2,5,6); ungenügende Verknüpfung der Programmkomponenten (Nr.7); fehlende Breitenwirkung des Programms (Nr.7).; Projekt noch in der Anfangsphase (Nr.11). In Projekt Nr.14 wird keine Begründung für die Gewichtung 3 angegeben.

Mit dem Mittelwert 2,43 für den impact liegt die Projektklinie „Öffentliche Verwaltung im Kontext von Dezentralisierung“ in der Mitte zwischen „wichtig“ (2-fache Gewichtung) und „besonders wichtig“ (3-fache Gewichtung).

### 3.4 Effizienz

Mit dem Evaluierungskriterium der Effizienz wird das Verhältnis von eingesetzten Ressourcen (finanzielle Mittel, Personal, Material, Zeit,etc.) zu erzielten Leistungen und Wirkungen gemessen (Kosten - Nutzen-Verhältnis).

Statistischer Befund: Von den vierzehn Projekten wird ein Projekt (7%) – Nr.10 - unter Kosten-Nutzen-Erwägungen mit der Note 1, neun Projekte (64%) - Nr. 1,2,4,7-9,11-13 - mit „gut“(Stufe 2) bewertet, eines (7%) - Nr.5 - mit „befriedigend“ (Stufe 3) und 2 (14%) - Nr.3 und 6 - mit „nicht zufriedenstellend“ (Stufe 4). Als Gründe für die Bestnote

1 bei Projekt Nr.10 (KroatSteuer) werden die hohe technisch-organisatorische Effizienz und der hohe Projektoutput je (von der GTZ) eingesetztem Euro/DM genannt. Für die teilweisen Effizienzeinbußen (Stufe:3) werden bei Projekt Nr.5 (DomRepDez) vor allem die Mittelkürzung, die dadurch bedingte zunehmende Bedeutung wirtschaftlicher und zeitgerechter Verwendung der knappen Mittel und die sich abzeichnende vorzeitige Beendigung des Projekts angeführt. Eine „nicht zufriedenstellende“ Kosten-Nutzen-Bilanz weisen die Projekte Nr.3 (BosnienSteuer) und Nr.6 (DomRepSteuer) auf, zurückzuführen nach dem Urteil der Gutachter in Projekt Nr.3 auf zu hohem input, unverhältnismäßig langer Beratungsdauer, ungewöhnlich vielen KZE-Einsätzen, zu langem Festhalten an dem hauptverantwortlichen, soziokulturell unsensiblen und an einem inadäquaten Besteuerungskonzept festhaltenden KZE, zeitlichen Verzögerungen, dem Fehlen von Schulungsmaßnahmen und der fehlenden Nutzung von Ressourcen aus der Region. Die Ineffizienz in Projekt Nr. 6 (DomRepSteuer) war insbesondere der infolge einer Neuausrichtung der TZ und Mittelkürzungen erschwerten Planung und Verwendung der Ressourcen und mannigfachen Anpassungen geschuldet. Hinzu kam eine zunehmende Entfremdung zwischen Projekt und nationaler Steuerverwaltung, die schließlich zur Einstellung der Zusammenarbeit beider und der Umwidmung der ursprünglich vorgesehenen Mittel führte. Handhabung und Einsatz der stark verminderten Ressourcen litten im Bereich „interne Stärkung und Konsolidierung der Nationalen Steuerverwaltung“ erheblich unter diesen Restriktionen.

Gewichtung: In neun von 14 Projekten (64%) - Nr.1,3-7,11-13 - wird das Effizienz-Kriterium als „wichtig“ (Stufe 2), in den restlichen fünf (36%) - Nr.2,8-10 und 14 - als „weniger wichtig“ (Stufe 1) eingestuft. Die Herabstufung in der letztgenannten Gruppe wird begründet (a) mit dem Fehlen von Unterlagen, die eine seriöse Kosten-Nutzen-Abschätzung erlauben würde (Nr.2), grundsätzlichen Problemen der Effizienz-Messung bei politischen TZ-Projekten (Nr.2), der fehlenden Notwendigkeit zur Ressourceneinsparung (Nr.8), dem Umstand, dass der Parameter Effizienz unter den fünf Evaluierungs-Kriterien der am wenigsten aussagekräftige ist (Nr.9,10,14) und aufgrund fehlender Vergleichsmaßstäbe am wenigsten präzise zu bewerten ist (Nr.9). Insgesamt bestätigt die in den 14 Evaluierungen des Subsektors „Öffentliche Verwaltung im Kontext von Dezentralisierung“ vorgenommene Gewichtung des Kriteriums „Effizienz“, dass diesem Kriterium im Sinne der Zielerreichung ein geringeres Gewicht zukommt als den anderen vier Parametern der Erfolgsbewertung.

### 3.5 Nachhaltigkeit

Das Kriterium der Nachhaltigkeit steht für die Wahrscheinlichkeit, dass die angestrebte entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens über das Ende der Unterstützung hinaus gewährleistet ist. Seine Bewertung erfolgt anhand einer vierstufigen Skala.

Statistischer Befund: Acht von 14 Projekten (57%) - Nr.2,3,5,7-10 und 14 - wird Nachhaltigkeit attestiert, d.h. ihre bisherige positive entwicklungspolitische Wirksamkeit wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt positiv bleiben („Gute Nachhaltigkeit“ - Stufe 2). In vier Fällen (29%) - Nr.1,6,11 und 13 - wird die These vertreten, dass die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgeht, aber noch positiv bleiben wird („befriedigende Nachhaltigkeit“ - Stufe 3); bei zwei Projekten (14%) - Nr.4 und 12 - war die entwicklungspolitische Wirksamkeit zum Zeitpunkt der Evaluierung nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern („nicht ausreichende Nachhaltigkeit“ - Stufe 4).

Die Gründe für die von den Erwartungen (Stufe 2) abweichenden Bewertungen sind auch hier vielfach: Verkürzung der Projektlaufzeit (Nr.1,6); schwache institutionelle, politische und ökonomische Strukturen (Nr.4,11), unzureichende personelle Kapazitäten - was auf Mängel im Bereich capacity development hindeutet (Nr.4,11,12,13), Personalfuktuation (Nr.11,13), die bisherige überlange Projektlaufzeit (Nr.4,12), Angewiesensein auf externe Unterstützung in den kommenden Jahren (Nr.4,12), rasche entwicklungspolitische Paradigmenwechsel (Nr.4,12).

Gewichtung: Als „wichtig“ (Stufe 2) wird das Kriterium der Nachhaltigkeit bei vier Projekten (29%) - Nr.1,2,9,11 - eingestuft, als „besonders wichtig“ (Stufe 3) bei sechs Projekten (43%) - Nr.5-8,10 und 14 - als „weniger wichtig“ (Stufe 1) bei vier Projekten - Nr.3,4,12 und 13. Als Begründungen für die besondere Akzentuierung der Nachhaltigkeit (Stufe 3) wird in erster Linie die (grundsätzliche) entwicklungspolitische Bedeutung des Nachhaltigkeitskriteriums (Nr.5,8,10,14) genannt. Dies entspricht durchaus der Logik von Schluss- und Ex-Post-Evaluierungen, bei denen in erster Linie danach gefragt wird, welche nachhaltigen Wirkungen im entwicklungspolitischen Sinn das Projekt erzeugt hat. Die Herabstufung (Stufe 1) erfolgt dann, wenn die



Nachhaltigkeit aus dem Spezifikum des Projekts selbst eine gute Bewertung erfährt - so in den Steuerreform-Projekten Nr.3 und 13 - dieses Kriterium somit in diesem konkreten Projekt nicht von besonderer Relevanz ist (Nr.3), oder für den Fall einer „besonderen Situation“, d.h. der Vorgabe, dass bei einem „erfolgreichen“ Projekt die Gewichtung der Nachhaltigkeit nur „1“ sein kann, sofern die Bewertung „4“ vergeben wird (Nr.4,12)<sup>1</sup> .

Die größere Gewichtung der Kriterien impact und Nachhaltigkeit, wie sie mehrheitlich in den Evaluierungsberichten zum Ausdruck kommt, ist durchaus konsequent, geht es doch bei Schluss- und Ex-Post-Evaluierungen im Kern darum, zu ermitteln, welche nachhaltigen Wirkungen im entwicklungspolitischen Sinne das Projekt erzeugt. Das führt in vielen Berichten dazu, dass gleichzeitig und ergänzend auch dem Kriterium Relevanz besonderes Gewicht (Stufe 3) beigemessen wird. Nur was entwicklungspolitisch relevant ist, kann entsprechende Wirkungen entfalten.

### 3.6 Synopse aus 3.1 bis 3.5

Neun von 14 Projekten (64%) - Nr.3,4,7-9,11-14 - wurde ein gutes Ergebnis (Stufe 2) attestiert, drei (21%) - Nr.1,5,6 - ein zufrieden stellendes Ergebnis (Stufe 3) und lediglich einem Vorhaben (7%) - Nr.10 - ein sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis (Stufe 1).

Nach Evaluierungstyp differenziert, stellt sich das Bild wie folgt dar:

- die fünf Evaluierungen laufender Entwicklungsmaßnahmen (Nr.4,7,8,11 und 12) wurden durchweg mit „gut“ (Stufe 2) bewertet;
- Von den fünf Schlussevaluierungen (Nr.1,2,3,5 und 9) wurden zwei (Nr.2 und 9) mit „gut“ (Stufe 2), zwei (Nr.1 und 5) mit „befriedigend“ (Stufe 3) und ein Projekt (Nr.3) mit „nicht zufrieden stellend“ (Stufe 4) bewertet.
- Von den vier Ex-Post-Evaluierungen (Nr.6,10,13,14) erhielten ein Projekt (Nr.10) die Note „sehr gut“ (Stufe 1), zwei (Nr.13 und 14) die Note „gut“ (Stufe 2) und ein Vorhaben (Nr.6) „befriedigend“ (Stufe 3).

---

<sup>1</sup> Entsprechend schreibt das Evaluierungsraster vor:” Gilt die .... besondere Situation, dass für ein “erfolgreiches” Vorhaben auch die Nachhaltigkeitsstufe 4 akzeptabel ist, da dies von Anfang an so geplant und projektbedingt unvermeidbar war und wegen der hohen entwicklungspolitischen Bedeutung des Vorhabens auch zum Zeitpunkt der Evaluierung noch vertretbar erscheint, dann kann das Kriterium Nachhaltigkeit nur mit “1” gewichtet werden.

Nach Projekttypen/Subsektoren lassen sich im wesentlichen zwei Interventionsbereiche unterscheiden:

- dem Bereich „Öffentliche Finanzen“ (Fiskalpolitik, Steuern und Steuerverwaltung) lassen sich mit acht Projekten knapp zwei Drittel (64%) der Vorhaben (Nr.1,3,4,6,8,10,13,14) zuordnen. Hiervon wurden vier mit gut bewertet (Nr.4,8,13,14), ein Projekt (7%) - Nr.10 - mit „sehr gut“, ein Projekt (7%) - Nr.6 - mit befriedigend, und ein (7%) - Nr.3 - mit „nicht zufrieden stellend“;

- der Bereich „Dezentralisierung, lokale und regionale Entwicklung“ ist vertreten mit fünf Projekten (36%) - Nr.2,5,7,9,11. Davon wurden vier Projekte (29%) - Nr.2,7,9 und 11 - mit „gut“ bewertet, ein Projekt (7%) - Nr.5 - mit „befriedigend“, somit kein Projekt mit „sehr gut“ oder schlechter als „befriedigend“;

- das einzige Regierungsberatungsprojekt (Nr.12) erhielt die Bewertung „gut“..

Die Abweichung der Kriterien-Gewichtung vom Standard-Faktor (Stufe 2) wies im einzelnen folgende Verteilung auf:

<u>Kriterium</u>	<u>Abweichungen v. Standard-Faktor 2</u>	<u>Stufe</u>
Relevanz	4 (29%)	3
Effektivität	3 (21%)	3
Impact	6 (43%)	3
Effizienz	5 (36%)	1

Damit wurden bei knapp einem Drittel der Projekte die Kriterien Relevanz und Nachhaltigkeit, bei einem Fünftel das der Effektivität und bei knapp der Hälfte der Vorhaben das Kriterium impact „als besonders wichtig“ (Gewichtung 3) eingestuft. Dagegen wurde bei rund einem Drittel der Vorhaben das Kriterium der Effizienz und knapp einem Drittel (29%) das der Nachhaltigkeit herabgestuft (Gewichtung 1). Beide Standard-Abweichungen können nicht überraschen. Durch die Abweichungen nach oben wird dem entwicklungspolitischen Rang der jeweiligen Projekte in den Politikfeldern Fiskal- und Steuerpolitik sowie Dezentralisierung / Regionalentwicklung Rechnung getragen. Die Herabstufung des Evaluierungskriteriums „Effizienz“ bestätigt andererseits die grundsätzliche Erfahrung, dass bei TZ-Projekten (im Unterschied zu FZ-Projekten) Fragen eines an Kosten-Nutzen-Kalkülen orientierten effizienten Ressourcen-Einsatzes eine eher nachgeordnete Rolle spielen. Das gesplante Bild, das sich bei der Gewichtung des Kriteriums „Nachhaltigkeit“ zeigt - fünf Projekte mit höherer-, vier mit niedrigerer Gewichtung - wird jeweils schlüssig begründet. Die in den

einzelnen Evaluierungsberichten angeführten Gründe für Abweichungen nach oben oder unten sind stichhaltig, desgleichen die Begründungen für gute bzw. für schlechte Bewertungen. Insgesamt schnitten die neun Projekte des Subsektors „Öffentliche Finanzen“ mit der Durchschnittsbewertung von 2,3 besser ab als die fünf Projekte des Subsektors „Dezentralisierung / lokale Entwicklung“ (2,6).

Lediglich in einem Projekt (Nr.3-BosSteuer) führten die schlechten Bewertungen der Kriterien Relevanz, Impact und Effizienz zur Herabstufung des Vorhabens in die Kategorie „nicht zufrieden stellend“ (Note 4).

## **4. Bewertung der entwicklungspolitischen Querschnittsthemen**

### 4.1 Armutsminderung

#### 4.1.1 Konzeptionelle Probleme und ihre Folgen

Unter den erwarteten sozioökonomischen Wirkungen eines Projekts nimmt sein Beitrag zur Armutsminderung einen besonderen Rang ein. Eine entsprechende Einordnung hat jedoch mit einer Reihe von theoretischen Schwierigkeiten zu kämpfen. Eine internationale Standardisierung des Begriffes der „Armut“ existiert nicht. Unterschiedliche Methoden und Definitionen, Armut zu messen, kommen daher zu unterschiedlichen Zahlen für die Indizes der Armut, ihre Schwere und Tiefe (Nr.12, S.9). Auch über die Frage, ob Vorhaben in den Subsektoren „Öffentliche Finanzen“ und „Dezentralisierung und lokale Entwicklung“, „die Beteiligung Armer an wirtschaftlichen und politischen Prozessen gefördert“, und ob „das Vorhaben positive Wirkungen auf die Armutsreduzierung gehabt“ und „zur Überwindung von Strukturproblemen bei(getragen hat), die in der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie identifiziert werden“ - so die ToR des Evaluierungsauftrags - können keine exakten, wissenschaftlich gesicherten Aussagen gemacht werden. Letztere wären, wenn überhaupt, nur über einen enormen empirischen Aufwand möglich.

Diese theoretischen und empirischen Schwierigkeiten sind um so unbefriedigender als für viele Regierungen der Nicht-OECD-Staaten die Armutssituation in ihren Ländern die zentrale entwicklungspolitische Herausforderung darstellt. Entsprechend haben die MDG und das Aktionsprogramm 2015 die Armutsbekämpfung, verstanden als Querschnittsaufgabe aller Politikfelder und als überwältigende Aufgabe der

Entwicklungspolitik, zu einem Schwerpunkt der TZ gemacht. Die Verknüpfung von Schuldenerlass mit Armutsbekämpfung (auf dem Gipfel von Gleneagles 2005) legt ergänzend Zeugnis ab von der derzeitigen Einigkeit der Geberländer und internationalen Entwicklungsagenturen, diese Herausforderung anzugehen.

Was ist angesichts dieses Befunds von den evaluierten Vorhaben realistisch zu erwarten?

International besteht Konsens, dass Armut mehrdimensional ist, somit nicht nur als geringes Einkommen, sondern auch als geringe Beteiligungsmöglichkeiten im wirtschaftlichen und politischen Leben zu verstehen ist. Armut kann und muss damit auf vielfältige Weise bekämpft werden. Übereinstimmung besteht auch darin, dass jede Armutsbekämpfungsstrategie auf einer Reihe von theoretischen Annahmen beruht, so 1.) der, dass Armutsreduktion, die diesen Namen verdient und sich nicht auf auslandsfinanzierte karitative Maßnahmen beschränkt, reales Wirtschaftswachstum voraussetzt; 2.) dass hierzu makroökonomische Stabilität vonnöten ist; 3.) dass Wachstum durch staatliche Maßnahmen gefördert (oder auch gehemmt bis verhindert) werden kann; dass 4.) ein gleiches Wachstum, je nach begünstigten Sektoren, der Einkommensverteilung, der Steuer- und Haushaltspolitik (u.a.) zu unterschiedlich großer Armutsreduktion führen kann; dass schließlich 5.) all diese Faktoren mindestens zum Teil politischer Einflussnahme unterliegen („policy matters“) (Nr.12,S.10). Der Erfolg eines TZ-Projekts hängt damit nicht zuletzt von der tatsächlich verfolgten Politik der Regierung des Partnerlandes ab. Das politische Umfeld - oder besser, die politischen Risiken - sind schlechterdings die entscheidenden Bestimmungsgrößen für Projekte, die auf Politikbeeinflussung abzielen. Dieser Sachverhalt gilt auch für die hier interessierenden Subsektoren. Zwar erscheint plausibel, dass aus einer effizienten Fiskal- und Steuerpolitik, der Stärkung lokaler und föderaler Strukturen und einer dezentralisierten Verwaltung positive Folgen für die Lebensbedingungen der Bevölkerung und eventuell auch für die Minderung von Armut resultieren. Ob die Lebensbedingungen spürbar verbessert und die Armut reduziert wird hängt jedoch letztlich von politischen Entscheidungen und von den verfügbaren materiellen, infrastrukturellen und personellen Ressourcen ab (Nr.2.S.24f). Zwar schafft ein Steuerprojekt, indem es in erster Linie einen Beitrag zur soliden Eigenfinanzierung eines Staates leisten will, die Möglichkeit, über die Sozialausgaben des Budgets die Armut im Lande zu reduzieren. Ob die Regierung diese Möglichkeit

nutzt, entzieht sich allerdings dem Einfluss eines Steuerprojekts, das nur auf der Einnahmenseite unmittelbare Wirkungen entfalten kann (Nr.14, S.19). Ein positiver Zusammenhang zwischen Projektaktivitäten und Armutsreduzierung ist ergänzend vor allem dann nicht zwangsläufig, wenn im konkreten Fall keine Armutsanalyse vorliegt und die Zielgruppe nicht weiter differenziert wird, vielmehr - wie in einigen Projekten geschehen - pauschal „die Bevölkerung“ als Zielgruppe genannt wird. Selbst eine effiziente und transparente Haushaltsplanung führt nicht automatisch zu einer armutsorientierten Haushaltsplanung (Nr.7, S.22) - wenngleich sie dafür eine wichtige Grundlage ist - und diese wiederum hat nicht automatisch eine armutsorientierte Politik zur Folge. Zwar lässt sich im Bereich der Steuerpolitik grundsätzlich zwischen gestiegenen Steuereinnahmen, der verstärkten Armutsbekämpfung und dem tatsächlichen Rückgang der Armut ein positiver Zusammenhang herstellen. Darin kann jedoch kein belastbarer Beweis für die tatsächliche Wirkungskette gesehen werden, die von Steuerprojekten ausgeht (Nr.14, S.30).

Aus dem Gesagten wird deutlich, wie wichtig die sorgfältige Analyse des jeweiligen konkreten steuerpolitischen Vorhabens und seiner Kontextbedingungen (wer bezahlt die Steuern?) ist, will man verlässliche Aussagen über seinen Beitrag zur Armutsreduzierung gewinnen (Inzidenz-Problematik).

#### 4.1.2 Verankerung in den Entwicklungsstrategien (vor Ort)

Die Erfolgsaussichten einer externen Armutsbekämpfungsstrategie werden erheblich gemindert, wenn das Zielland über keine explizite nationale Strategie der Armutsminderung (PRSP) oder doch zumindest Teilelementen einer solchen Strategie verfügt. Bei fünf Projekten (36%) - Nr. 4,7,9,14,12) - drei Steuer-Projekten und zwei Dezentralisierungsprojekten - konnte der deutsche TZ-Beitrag an eine solche Strategie bzw. einschlägige Zielverlautbarungen der nationalen Regierung anknüpfen. Bei zwei Projekten (Nr.3 und 6) wird explizit Fehlanzeige registriert. Bei sieben Projekten (50%) werden diesbezüglich keine Aussagen gemacht. Der relativ hohe Prozentsatz derer, die sich nicht zur Frage einer nationalen Armutsstrategie äußern, kann nicht verwundern, da Steuer- und Dezentralisierungsprojekte - aus den o.g. Gründen - bestenfalls indirekte Wirkungen auf die Armutsreduktion haben.

#### 4.1.3 Armutskennung in den Angeboten und ihre Verteilung

Die Einordnung eines Vorhabens nach seinen armutsreduzierenden Wirkungen erfolgt gemäß der „Handreichung zur Bearbeitung von AURA-Angeboten“ des BMZ<sup>2</sup> durch eine entsprechende Kennung anhand folgender Kriterien:

- SHA: Selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung (Zielgruppe unmittelbar und über kurze Wirkungskette erreichbar; Anteil der Armen an der Zielgruppe erreicht mindestens 50% oder zumindest den Anteil der Armen an der Bevölkerung in der betreffenden Region (Untergrenze 30%); Vorhaben verbessert die Lebensbedingungen der Armen und fördert ihre produktiven Potenziale; Arme beteiligen sich eigenverantwortlich und organisieren sich; lokale Rahmenbedingungen im Projektumfeld ermöglichen ein armutsorientiertes Vorgehen; Freiräume für NRO sind gewährleistet).
- SUA: Sonstige unmittelbare Armutsbekämpfung (Zielgruppe unmittelbar und über kurze Wirkungskette erreichbar; Anteil der Armen an der Zielgruppe erreicht mindestens 50% oder zumindest den Anteil der Armen an der Bevölkerung in der betreffenden Region (Untergrenze 30%); Vorhaben verbessert die Lebensbedingungen der Armen und fördert ihre produktiven Potenziale; Arme wirken mit und identifizieren sich mit dem Vorhaben; lokale Rahmenbedingungen im Projektumfeld ermöglichen ein armutsorientiertes Vorgehen.
- MSA: Übergreifende Armutsbekämpfung auf Makro- und Sektorebene: Zielgruppe ist nicht abgrenzbar und nur mittelbar über längere Wirkungskette erreichbar; Arme ziehen nennenswerten Nutzen aus indirekten Wirkungen des Vorhabens; Vorhaben verbessert die Lebensbedingungen der Armen und fördert ihre produktiven Potentiale; wesentliche Mechanismen zur Beteiligung der Armen am politischen Prozess sind grundsätzlich vorhanden; die Wirkungskette zwischen Vorhaben und Verbesserung der Lebensbedingungen der Armen kann plausibel hergeleitet werden).
- EPA: Allgemeine Entwicklungspolitische Ausrichtung (Kriterien werden nicht oder nur teilweise erfüllt, Vorhaben sind aus allgemeinen entwicklungspolitischen Erwägungen förderungswürdig).

---

<sup>2</sup> BMZ: Handreichung zur Bearbeitung von AURA-Angeboten, GTZ, Eschborn, November 2006.

Die Verteilung dieser Armuts-Kennungen auf die 14 Projekte ergibt folgendes Bild:

- Nr.1: Amerika N.A.: Genderorientierte Fiskalpolitik  
(MSA)
- Nr.2: Äthiopien: Entwicklung des Föderalismus  
(MSA)
- Nr.3: Bosnien: Beratung beim Aufbau eines einheitlichen Steuersystems  
(EPA).
- Nr.4: Burkina Faso: Berater im Wirtschafts- und Finanzministerium  
(MSA)
- Nr.5: Dom. Republik: Dezentralisierung und Regionalplanung  
(MSA)
- Nr.6: Dom.Republik: Modernisierung des Steuersystems  
(SUA)
- Nr.7: Ecuador: Beratung des Prozesses der Modernisierung/ Dezentralisierung  
(MSA)
- Nr.8: Georgien: Finanzkontrollkammer  
(MSA)
- Nr.9: Indonesien: Unterstützung von Dezentralisierungsansätzen  
(EPA)
- Nr.10: Kroatien: Beratung beim Aufbau des kroatischen Steuersystems  
(EPA)
- Nr.11: Mali: KV- Programm Kommunalförderung  
(SUA)
- Nr.12: Mali: Berater im Wirtschafts- und Finanzministerium  
(MSA)
- Nr.13: Mazedonien: Einführung der MWSt  
(EPA)
- Nr.14: Rumänien: Modernisierung der Steuerverwaltung  
(EPA).

Aus den o.g. grundsätzlichen Überlegungen über den Zusammenhang von Öffentlichen Finanzen /Dezentralisierung und Armutsreduktion leuchtet unmittelbar ein, dass keines der evaluierten Projekte der Kategorie SHA (Selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung)

zuzuordnen ist. Für die anderen Abstufungen der Armutsorientierung ergibt sich folgende Gruppierung:

(1) SUA (Sonstige unmittelbare Armutsbekämpfung, v.a. soziale Grunddienste):

- Nr.6: Dom.Republik: Modernisierung des Steuersystems
- Nr.11: Mali: KV- Programm Kommunalförderung

(2) MSA (Übergreifende Armutsbekämpfung auf Makro- und Mikroebene):

- Nr.1: Genderorientierte Fiskalpolitik
- Nr.2: Äthiopien: Entwicklung des Föderalismus
- Nr.4: Burkina Faso: Berater im Wirtschafts- und Finanzministerium
- Nr.5: Dom. Republik: Dezentralisierung und Regionalplanung
- Nr.7: Ecuador: Beratung des Prozesses der Modernisierung/ Dezentralisierung
- Nr.8: Georgien: Finanzkontrollkammer
- Nr.12: Mali: Berater im Wirtschafts- und Finanzministerium

(3) EPA (Allgemeine entwicklungspolitische Ausrichtung):

- Nr.3: Bosnien: Beratung beim Aufbau eines einheitlichen Steuersystems
- Nr.9: Indonesien: Unterstützung von Dezentralisierungsansätzen
- Nr.10: Kroatien: Beratung beim Aufbau des kroatischen Steuersystems
- Nr.13: Mazedonien: Einführung der MWSt
- Nr.14: Rumänien: Modernisierung der Steuerverwaltung

Hiermit wirken laut Angeboten in zwei Vorhaben (14%) - Nr.6 und 11 - Arme mit und identifizieren sich mit dem Vorhaben (Kennung SUA), in der Hälfte der Projekte - Nr.1,2,4,5,7,8 und 12 - ziehen Arme nennenswerten Nutzen aus indirekten Wirkungen des Vorhabens (Kennung MSA) und in fünf Projekten (36%) - Nr.3,9,10,13 und 14 - sind armutsreduzierende Wirkungen nicht oder nur teilweise auszumachen (Kennung EPA). Somit sollten nach den Erwartungen der Projektplaner insgesamt neun Projekte (64%) der Projekte direkte oder indirekte armutsreduzierende Wirkungen auslösen. Laut Evaluierungsberichten war jedoch lediglich in drei Projekten (21%) - Nr.4,7 und 11 die Armutsbekämpfung ein direktes Projektziel und als solches in den Angeboten



verankert. Die hohen Erwartungen an die Projekte Nr.11 und 6 ( Kennung SUA: „sonstige unmittelbare Armutsbekämpfung“) erfolgten unter der Annahme erheblicher, sich aus dem koordinierten Vorgehen verschiedener deutscher und internationaler Geber ergebender Synergieeffekte (Nr.11) bzw. der nach Zielgruppen differenzierten und auf die Förderung der (vor allem ländlichen) Bevölkerung fokussierten Projektkonzeption (Nr.6). Beide Annahmen wurden in der Projektpraxis lediglich mit Einschränkungen bestätigt. Im ersten Fall wurden die Synergieeffekte überschätzt, im zweiten die Konsequenzen einer fehlenden nationalen Armutsminderungsstrategie unterschätzt.

#### 4.1.4 Zielgruppendifferenzierung und Armutsanalyse

Die Frage, ob die Konzeption der Vorhaben zielgruppendifferenziert war und eine Armutsanalyse vorlag, kann nur in sehr eingeschränkter Weise beantwortet werden, weil die Mehrzahl der Evaluierungsberichte sich hierzu ausschweigen. Dies überrascht angesichts der Tatsache, dass immerhin 53% der Angebote Armutswirkungen ausweisen. Lediglich für Projekt Nr.11 wurde eine Armutsanalyse registriert, für Nr.6 eine Zielgruppendifferenzierung. Nachweisbar keine Armutsanalyse machten laut Evaluierungsberichten die Projekte Nr.10 und 13, keine explizite Zielgruppendifferenzierung sechs Projekte (43%) - Nr.2,3,11,10,12,13. Angesichts dieser dürftigen Datenlage ist eine abschließende Bewertung nicht möglich.

Einen eindeutig positiven Beitrag zur Armutsreduktion leisten drei Projekte (23%) - Nr.5,7,11 - , einen eher negativen kein Projekt. Keinen nachweisbaren Beitrag leisten vier Projekte (29%) - Nr.3,4,10,13. Dabei handelt es sich nicht zufällig mit Ausnahme von Nr.4 (Burkina Faso) um Balkan-Länder, die mittelfristig einen Beitritt zur EU anstreben. Bei gut der Hälfte der Projekte - Nr.2, 6,7,8,9,11,12 und 14 (57%) - registrieren die Evaluierungsberichte einen eher ambivalenten und bestenfalls indirekten Beitrag. Als zentrales Hinderniss für eine, wenn auch lediglich indirekte Förderung der Armutsminderung gilt neben dem Fehlen einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie eine schwache Trägerstruktur.

Das sich in den genannten Zahlenrelationen verdeutlichende Gesamtbild wird grundsätzlich durch die mehrheitlich vertretene Auffassung gedeckt, dass Steuerprojekte wie Dezentralisierungsvorhaben zwar im Regelfall keine direkten

Wirkungen in Bezug auf Armutsminderung entfalten, wohl aber indirekt zu diesem Ziel beitragen können, im Falle der Steuervorhaben über die Erschließung und Konsolidierung der Staatsfinanzen und die damit der öffentlichen Hand eröffneten Handlungsmöglichkeiten zur Bekämpfung der Armut, im Falle der Dezentralisierungsprojekte über eine bessere Finanzausstattung der Kommunen und eine Stärkung der Beteiligungschancen der Bürger.

Lediglich ein Projekt (Nr.6) nimmt explizit eine Zielgruppendifferenzierung vor, die anderen 13 Projekte weisen lediglich pauschal „die Bevölkerung“ als „Zielgruppe“ aus. Fragen der Verteilungsrechtigkeit finden somit in der Projektplanung und -durchführung lediglich marginal Berücksichtigung. Als zentrale Begründung für das Nicht-Erreichen von Armutswirkungen wird in der Regel auf spezifische Charakteristika der Interventionsbereiche „öffentliche Finanzen“ und Dezentralisierung. verwiesen, ergänzend auf die fehlende Berücksichtigung dieser Komponente in der Projektplanung und -implementierung. Die Frage, wieviele Menschen von welchen Bevölkerungssegmenten von den durch die Vorhaben ausgelösten (direkten oder indirekten) Armutswirkungen profitiert haben oder in Zukunft profitieren werden, kann angesichts dieser Datenlage nicht beantwortet werden. Ebenso wenig lassen sich aus den vorliegenden Evaluierungsberichten „Muster“ im Sinne von Erfolgs- und Misserfolgskriterien (Einzelheiten hierzu s. unter Abschnitt 6: Auftragsmanagement) ableiten.

#### 4.2 Gleichberechtigung der Geschlechter

Makroökonomische Untersuchungen der letzten Jahre belegen die Erfahrung, dass ein höherer Grad an Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen sich auf die soziale Situation positiv auswirkt und zu einem höheren wirtschaftlichen Wachstum führt. Eine auf Gleichberechtigung ausgerichtete öffentliche Politik ist damit ein wichtiges Element der Armutsbekämpfung. Auf der globalen Ebene wird der gleichberechtigten Teilnahme von Frauen durch eine Reihe von internationalen Vereinbarungen Rechnung getragen, die von zahlreichen Staaten in Asien, Afrika und Lateinamerika unterschrieben wurden. Auch die deutsche Entwicklungspolitik hat sich das Konzept zu eigen gemacht. Entsprechend erklärt das Gleichberechtigungskonzept

des BMZ<sup>3</sup> den Gender-Ansatz mit den beiden zentralen Elementen Gender Mainstreaming und Empowerment von Frauen sowohl für die Politik des BMZ als auch für seine Durchführungsinstitutionen für verbindlich. Konsequenterweise sollte auch in die Bewertung der hier zu beurteilenden Projekte zu dem Themenfeld „Öffentliche Finanzen im Kontext von Dezentralisierung“ eine Einschätzung darüber einfließen, inwieweit die Vorhaben zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter beitragen.

Lediglich drei Vorhaben (14%) - Nr.1, 4 (teilweise) und 11 - weisen eine Genderanalyse auf; bei sieben Vorhaben (50%) - Nr.2,6,7,8,9,10,13 - wird laut Evaluierungsberichten darauf verzichtet. In den restlichen vier Evaluierungsberichten - Nr.3,5 und 12 (21%) - werden keine Angaben gemacht.

Eine explizite Genderdifferenzierung findet sich lediglich in einem einzigen Vorhaben - Nr.1 - das sich gleichsam qua Auftrag mit Fragen der Gendergerechtigkeit am Beispiel der genderorientierten Haushaltsgestaltung befasst. Bei neun Projekten (64%) - Nr.2,3,5,6,7,8,9,10,13 - wird das Fehlen dieser Kategorie konstatiert, zu den restlichen vier Projekten - Nr.4,11,12 und 14 - werden keine Angaben gemacht.

Der mehrheitliche Verzicht auf eine Genderdifferenzierung stößt bei den Gutachtern (der Einzelevaluierungen) auf weitgehendes Verständnis. Dabei wird rechtfertigend auf die o.g. grundsätzlichen Schwierigkeiten einer Zuordnung von Steuer- und Fiskalpolitik und Armutsreduktion verwiesen, die analog auch für den Genderaspekt gelten würde. Entlastend wird weiterhin angeführt, dass man zunächst einmal die zielgruppenspezifische Wirkungsneutralität von Steuerprojekten unterstellen müsse und dass zudem der Zusammenhang von Fiskalpolitik und Gender in Wissenschaft und Politik erst in jüngster Zeit Aufmerksamkeit gefunden habe. Beide Entlastungsargumente sind nach Auffassung des Gutachters (der Querschnittsauswertung) wenig überzeugend. Steuer- wie Haushaltspolitik sind Ausdruck politischer Prioritätensetzung durch die jeweilige Regierung und haben in ihrer Einnahmen- wie Ausgabenseite - gewollt oder ungewollt verteilungspolitische Effekte. Auch die bislang noch relativ schmale empirische Forschung zum Zusammenhang von Haushaltspolitik und Gender rechtfertigt nicht, bei der Planung

---

<sup>3</sup> BMZ: Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess, BMZ-Konzepte Nr.111, Bonn, Mai 2001.

und Durchführung einschlägiger TZ-Projekte diese Frage außen vor zu lassen, zumal inzwischen in der internationalen Entwicklungskooperation (UNIFEM, UNFPA, skandinavischen Geber) eine Reihe aussagekräftiger Erfahrungsberichte vorliegen, die zu einer wenn auch noch eher explorativen Hypothesengenerierung über den Zusammenhang von Steuer-/Haushaltspolitik und Gender einladen.

„Adäquate“ direkte und/ bzw. indirekte Genderwirkungen werden laut Gutachter in insgesamt zehn Projekten erzielt. Männer und Frauen leisten in sieben Vorhaben (50%) - Nr.1,3,5,6,7,9,11 - einen gleichberechtigten Beitrag zur Gestaltung des Projekts. In gleichfalls sieben Projekten (50%) - Nr.1,3,4,5,6,8,11- ziehen beide Geschlechter gleichen Nutzen aus dem Projekt; bei zwei dieser Projekte - Nr.4 und 6 - geschieht dies jedoch erst in Ansätzen, bei Projekt Nr.9 sind eher Zweifel angebracht, bei Projekt Nr.11 wird auf noch ungenutzte Potentiale verwiesen.

Direkte positive Wirkungen werden bei zwei Vorhaben - Nr.1 und 5 - festgestellt, eher indirekte positive Wirkungen bei neun Projekten (64%) ausgemacht- Nr.1,2,3,5,7,9,11,12,13. Zu diesen indirekten Wirkungen zählen z. Bsp. die Einrichtung eines Gleichstellungsbüros sowie die Festlegung verbindlicher Quoten für Wahlämter (Nr.9), die Reduzierung expliziter und impliziter Diskriminierung in Steuergesetzen (Nr.13); bessere Zugangsmöglichkeiten organisierter Frauen zu der (von der GTZ geschulten und mitentwickelten) Verwaltung, schließlich die Erfahrung, dass Männer und Frauen gleichermaßen von verbesserten Verwaltungsleistungen profitieren. Von einem ausgewogenen Verhältnis von direkten und indirekten Wirkungen kann lediglich bei den Projekten Nr.1 und 5 gesprochen werden.

Zentrale Gründe für das Nichterreichen von Genderwirkungen liegen zum einen in einer ungenügenden Berücksichtigung dieses Parameters im Projekt selbst (Verankerung im Angebot und den Planungsunterlagen und konsequente Umsetzung), der fehlenden Genderanalyse sowie einer genderdifferenzierten Wirkungsabschätzung, dem unzureichenden commitment des Projektumfeldes (Verankerung in der nationalen Entwicklungsstrategie, Gender-Sensibilität der nationalen und / bzw. lokalen Regierungen) sowie des gesamten, in das Projektgeschehen involvierten lokalen und externen Projektpersonals.

Differenziert nach den beiden Unterthemen „Öffentlicher Haushalt/ Steuerpolitik“ (neun Projekte) und „Dezentralisierung und lokale Entwicklung“ (sechs Projekte<sup>4</sup>, ergibt sich zusammengefasst folgender statistische Befund:

	ÖF/Dez.	Anzahl	Prozentsatz
Genderkennung	ÖF	3	33%
	Dez	2	40%
Genderanalyse	ÖF	2	22%
	Dez	1	20%
Genderdifferenzierung	ÖF	1	11%
	Dez	1	20%
Gleichber. Beitrag	ÖF	3	33%
	Dez	4	80%
Gleichber. Nutzen	ÖF	5	55%
	Dez	2	40%
Dir. pos. Wirkung	ÖF	1	11%
	Dez	1	20%
Indir.pos.Wirkungen	ÖF	4	44%
	Dez	4	80%

In allen die Gendergerechtigkeit spezifizierenden Leitfragen weisen die Projekte des Themenbereichs 2 (Dezentralisierung und lokale Entwicklung) bessere Werte auf als die des Themenbereichs 1 (Öffentliche Finanzen/ Steuerpolitik). Offensichtlich ist bei diesem insgesamt politik-näheren Themenfeld die Gendersensibilität insgesamt höher als bei dem eher auf Sachzwang-Argumente rekurrierenden Gebiet der Steuer- und Haushaltspolitik. Die geringe Zahl der in die Stichprobe einbezogenen Projekte und die konkreten Zahlenbefunde erlauben es jedoch nicht, „Muster“ im Sinne eindeutiger Erfolgs- oder Misserfolgskonfaktoren abzuleiten.

Grundsätzlich lässt sich aus den bilanzierten Befunden zur Genderproblematik die Schlussfolgerung ableiten, dass in einem Großteil der Projekte dem Aspekt der Gendergerechtigkeit nicht die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Verstärkt wird die Neigung, den Gender-Aspekt in Projekten zum Subsektor öffentliche Finanzen

<sup>4</sup> Projekt Nr.1 weist beide Dimensionen auf, deshalb Doppelzählung

eher beiläufig bzw. gar nicht abzuhandeln noch durch die unter Steuerfachleuten weit verbreitete Überzeugung von der Zielgruppenneutralität der Steuer- und Haushaltspolitik und die (durchaus ernst zunehmenden) methodischen Probleme bei der Bestimmung des Wirkungszusammenhangs zwischen einer insbesondere auf die Einnahmenseite abstellenden Steuerpolitik und Budgeterstellung und der Gleichberechtigung der Geschlechter.

#### 4.3 Auswirkungen auf die Handlungskompetenz der Partner (Capacity Development)

Ausgehend von der Erfahrung, dass mehr Geld, mehr Harmonisierung und stärkere Nutzung von Partnersystemen nicht automatisch zu mehr Entwicklung führen, es vielmehr ergänzend darum geht, die Leistungsfähigkeit der rechtlichen und institutionellen Systeme zu stärken sowie die Aushandlungsprozesse auf Partnerseite zu verbessern, wurde in der Paris-Erklärung von 2005 ein enger Zusammenhang zwischen Capacity Development (CD) und der Wirksamkeit der EZ hergestellt und die Geber aufgefordert, ihre Projekte entsprechend auszurichten. Auf der Grundlage eines entsprechenden Grundsatzpapiers des DAC von 2006<sup>5</sup> erstellte die GTZ 2007 für ihre eigenen MitarbeiterInnen einen „Orientierungs- und Handlungsrahmen“, in dem sie ihr Verständnis von CD erläuterte<sup>6</sup>. Danach wird CD als ein „ganzheitlicher Prozess“ verstanden, „durch den Menschen, Organisationen und Gesellschaften ihre Fähigkeit, Entwicklung nachhaltig zu gestalten, mobilisieren, erhalten, anpassen und ausbauen“ (Proksch 2007, S.3). Dabei herrscht in der Entwicklungs-community Konsens, dass ein solcher Prozess nur dann Erfolg haben kann, wenn er von allen Beteiligten voll getragen wird, diese sich mit den angestrebten Veränderungen identifizieren und durch ihr Engagement dazu beitragen, diese zu erreichen („ownership“) (a.a.O., S.3). CD basiert auf der Kernkompetenz der GTZ „Internationale Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung“. Sie ist eine von vier Dienstleistungsarten der GTZ, die allerdings ein besonderes Gewicht hat<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> OECD/DAC: Working Towards Good Practice - The Challenge of Capacity Development, Paris, OECD, 2006.

<sup>6</sup> Andreas Proksch: Das Verständnis der GTZ von Capacity Development, GTZ, Stabsstelle 04, Eschborn 2007.

<sup>7</sup> Die positive Einschätzung der Wirkungen der deutschen TZ durch die DAC-Review 2005 hat so auch dazu geführt, dass die deutsche TZ aufgefordert wurde, international eine Führungsrolle bei der Unterstützung von CD zu übernehmen (Proksch 2007, S.6).

Fragen des CD waren nicht expliziter Bestandteil des Evaluierungsauftrags der hier zu analysierenden Projekte. Insofern finden sich Aussagen zum CD in expliziter Form nur in einer Minderheit der Berichte, implizit aber jeweils unter mehreren Gliederungspunkten. Aspekte von CD werden so auch verschiedentlich in anderen Abschnitten dieses Berichts angesprochen, so insbesondere in den Ausführungen zu den Parametern Effektivität, Impact und Nachhaltigkeit.

Angesichts des Fehlens eines einschlägigen Evaluierungsauftrags kann die eher dilatorische Behandlung der CD in den Evaluierungsberichten nicht verwundern. Sie sollte den Gutachtern nicht angelastet werden. Da CD andererseits als ein zunehmend wichtigerer Interventionsbereich der deutschen (und internationalen) TZ gelten kann<sup>8</sup>, sollen im folgenden jene Evaluierungsberichte auf Aussagen zum CD befragt werden, die sich explizit zu diesem Parameter äußern. Da dies lediglich bei 9 Projekten und auch bei diesen größtenteils nur rudimentär der Fall ist, können die einschlägigen Fragen der ToR zu diesem Themenkomplex nur teilweise beantwortet werden. Damit verbieten sich auch vorschnelle Verallgemeinerungen.

- Von den neun Projekten, die sich zu Fragen des CD äußern, wurden in zwei Projekten sehr gute - Nr.10 und 12 - , in drei Projekten gute - Nr.8,9 und 13 - sowie in vier Projekten - Nr.2,3,11 und 14 - befriedigende Erfolge in Capacity Building erzielt. Dabei konzentrierten sich die Erfolge in einem Projekt (Nr.9) vor allem (und einseitig) auf den Bereich der Human Resources (Aus- und Fortbildung und Schulung), in zwei Projekten (Nr.10,13) lag der Akzent deutlich auf Institution Building (inkl. der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen), in weiteren zwei Projekten (Nr.8,12) lag ein annähernd ausgewogenes Verhältnis beider Interventionbereiche vor (Einzelheiten s. Anhang 8).

Wie der folgende Abschnitt zeigt, lässt sich bei einigen evaluierten Projekten eine positive Korrelation zwischen CD und Nachhaltigkeit feststellen.

---

<sup>8</sup> So widmete die GTZ ihr Jahrestreffen 2006 in Eschborn dem Thema CD und veröffentlichte ihren Jahresbericht 2006 unter dem Titel "Capacity Development. Partner stärken, Potentiale entwickeln".

## 5. Fachliche Bewertung unter dem Leitbild der Nachhaltigkeit

Seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro bekennt sich die internationale Gebergemeinschaft zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Das Leitbild wurde in der Millenniumserklärung und in den Millenniumsentwicklungszielen (2000), den Vereinbarungen von Monterrey (2002) und dem Aktionsplan von Johannesburg (2002) ebenso wie im Aktionsplan 2015 der Bundesregierung bestätigt und weiterentwickelt. Konsequenterweise nennt sich die GTZ deshalb Bundesunternehmen der Internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung. In einem Orientierungspapier der GTZ wird nachhaltige Entwicklung übersetzt in drei Handlungsimperative: 1.) „erfolgreich wirtschaften, um mehr Wohlstand zu ermöglichen“, 2.) „Chancen gerecht verteilen: zwischen arm und reich, Nord und Süd, Mann und Frau“, und 3.) „die natürlichen Ressourcen zum Wohle der Menschen heute so nutzen, dass sie auch künftigen Generationen erhalten bleiben“ (a.a.O., S.2). Realistisch wird eingeräumt, dass die drei Ziele der wirtschaftlichen Entwicklung, der sozialen Gerechtigkeit und einer intakten Umwelt zwar grundsätzlich komplementär sind, in der Realität aber häufig in Konkurrenz zueinander stehen und bei ihrer Umsetzung auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene Fragen von Macht und Interessen eine entscheidende Rolle spielen. Nachhaltige Entwicklung impliziert somit einen permanenten Aushandlungsprozess, einen Prozess des Suchens und Lernens, der über den Rahmen einzelner Projekte und Programme weit hinausgeht (Prozessorientierung). Er ist schließlich ein ganzheitliches Konzept, das Fach-, Organisations- und Politikberatung (s. den Abschnitt Capacity Development) einschließt und die Querverbindungen zwischen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Aspekten im Blick behält (ganzheitlicher Ansatz). Nachhaltige Entwicklung beruht ergänzend auf den Prinzipien der geteilten Verantwortung und der Hilfe zur Selbsthilfe sowie auf der Grundüberzeugung, dass der faire Ausgleich von Interessen am wirksamsten in demokratischen und rechtsstaatlichen Gesellschaftsordnungen mit einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft möglich ist (Wertorientierung). Ganzheitlicher Ansatz, Prozessorientierung und Wertorientierung sind die Grundprinzipien, die den spezifischen Ansatz der GTZ gemäß dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung prägen.



Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung war - wie auch der Aspekt des CD - kein Bestandteil des Evaluierungsauftrags. Insofern stellen sich bei der Beantwortung der Fragen der ToR im Rahmen dieser Metaevaluierung dieselben grundsätzlichen Probleme wie bei der CD. Entsprechend vorsichtig wird in den ToR gefragt, „inwiefern und wie häufig .... in den Projekten das Leitbild nachhaltiger Entwicklung deutlich“ wurde.

Aus fachlicher Perspektive - institutionell in der GTZ bei P+E verortet - geht es im Kern um die Frage, ob das den Vorhaben zugrundeliegende und im Projektverlauf umgesetzte Beratungskonzept als adäquat und zielführend (bzw. nicht zielführend) beurteilt wurde und welche Gründe diesem Urteil zugrunde liegen.

Wie aus den Einzelbewertungen der fünf Evaluierungskriterien zu erschließen ist, waren die den Projekten zugrunde liegenden Konzepte und Ansätze mit Ausnahme des Steuerberatungsprojekts in Bosnien und Herzegowina (Nr.3) - wenn auch in unterschiedlichem Grad - adäquat und zielführend. Dabei haben sich insbesondere die folgenden Faktoren als zielfördernd erwiesen:

- der auf nationaler wie internationaler Ebene herrschende Konsens über eine Reihe prioritärer Entwicklungsziele, wie sie in den MDG wie in anderen internationalen Dokumenten für alle Staaten der UN-Familie verbindlich niedergelegt wurden, wie Armutsreduktion, Förderung von Demokratie, good governance und sozialer und ökologischer Marktwirtschaft und Geschlechtergerechtigkeit. Konsens besteht ergänzend darin, dass eine transparente, effiziente, partizipative und zielgruppenorientierte Gestaltung der öffentlichen Haushalte und deren Umsetzung in public policies, die Unterstützung von Dezentralisierung und die Stärkung der lokalen Ebene wichtige Schritte in Richtung einer nachhaltigen, wirtschaftlich, sozial und ökologisch ausgewogenen Entwicklungsstrategie sind. Vor diesem Hintergrund weisen die 14 Evaluierungsberichte zum Thema „Öffentliche Finanzen im Kontext von Dezentralisierung“ folgende zielfördernde und am Leitbild nachhaltiger Entwicklung orientierte Komponenten auf:

(a) auf Seiten der deutschen EZ:

- die adäquate Anpassung des Beratungsansatzes an die lokalen Gegebenheiten (Nr.1,10) - Prozessorientierung;

- die geglückte Verknüpfung verschiedener bereichsübergreifender Aktivitäten im Projektgeschehen, wie Umwelt und Jugend, transparentes kommunales Handeln und Finanzmanagementsystem (Nr.5) - Ganzheitlichkeit.
- eine Kombination von Politik-, Fach- und Organisationsberatung auf den verschiedenen Ebenen des politisch- administrativen Systems (Nr.1-3,7-10,12-14) - Ganzheitlichkeit;
- die Anwendung eines Mehrebenenansatzes (Nr.1,4,6,7,8,12) - Ganzheitlichkeit;
- die Ausrichtung der Beratungsangebote an einer entsprechenden Nachfrage (Nr.7) - Prozessorientierung;
- hohes Engagement (BMZ, GTZ, u.a.) (Nr.1,6) - Prozessorientierung

(b) auf der Partnerseite:

- das Vorhandensein eines dezidierten politischen Willens auf der Makroebene (Nr.1)
- die aktive Unterstützung des vereinbarten Mehrebenenansatzes (Nr.11)
- das Vorhandensein einer kompetenten, eine bestimmte Größenordnung nicht unterschreitenden Verwaltung bereits vor Projektbeginn (Nr.2)
- ein hohes commitment/ownership der Träger und Partnerinstitutionen (Nr.1,13)
- eine gewisse Eigendynamik der föderalen politischen Strukturen vor Ort (Nr.2)
- Ausreichende Finanzmittel (Nr.1)
- eine substantielle Nachfrage nach externer Beratung auf spezifischen Beratungsfeldern (Nr.7)

(c) in gemeinsamer Verantwortung:

- ein flexibles, an veränderte Rahmenbedingungen des Partnerlandes angepasstes, nachfrageorientiertes Vorgehen (Nr.7);
- eine gute und reibungslose Zusammenarbeit aller in das Projekt Involvierten (Nr.7,10,13,14);
- eine gute Geberharmonisierung (Nr.11,13);
- eine gute Einpassung des Projekts in die Schwerpunktsetzung und Profilbildung des BMZ (bei der Mehrzahl der Vorhaben).

Als zentrale, einem adäquaten und zielführenden Beratungskonzept hinderliche Faktoren finden sich in den Evaluierungsberichten:

(a) auf Seiten der deutschen EZ:

- deren irrtümliche Vorstellung, dass sich Politik einem einzigen Ziel unterordnen lässt (Nr.11,12)
- die unbefragte Gleichsetzung von politischen Absichtserklärungen (z. Bsp. zu den MDG) mit politischen Prioritätensetzungen in der praktischen Politik (Nr.11,12)
- eine unzureichende Analyse der Kontextfaktoren der Projektintervention (Nr.3,9)
- eine zu kurze Vorbereitungs- und Konzeptionalisierungsphase (Nr.3,10,13 und 14)
- unrealistische Zielvorgaben in der Projektplanung (Nr.3)
- mangelnde Relevanz des Projektinhalts (Nr.3)
- fehlende Kontinuität der externen Beratung (Nr.3)
- Wahl eines falschen Beratungsinhalts (Nr.3)
- ungenügende Nutzung des lokal vorhandenen Fachwissens (Nr.3,10,13,14)
- zu starke Fokussierung auf die Fachberatung (d.h. Vernachlässigung der Organisations- und Institutionenberatung) (so zumindest anfangs bei Nr.3,10,13, 14)
- Vernachlässigung des administrativen Bereichs (zugunsten der Gesetzgebungs-komponente) (Nr.14)
- eine verfehlte Beratungskultur (Nr.3)
- unverständliche Fachsprache der Experten (Nr.4)
- ungenügende Anpassung der Projektziele und -aktivitäten (Nr.3)
- Unterschätzung der Sprachbarriere und einer unterschiedlichen Rechts- und Steuerkultur (Nr.14)
- Belastung des GTZ-Vorhabens durch zusätzliche Aufgaben (Nr.14)

(b) auf Seiten des Partnerlandes:

- das Risiko, dass die Projektstrategie (in Richtung Armutsminderung, Gendergerechtigkeit, Stärkung dezentraler Strukturen, etc.) von machtpolitischen Interessen und Zielen überlagert wird und eine schleichende Distanzierung von ihr erfolgt (Nr.4);
- Widerstand der Mittelschicht, die ihre Interessen und Pfründen durch die Umsetzung einer Armutsstrategie bedroht sieht (Nr.11 und 12)
- Reformwiderstand da, wo Macht geteilt und Ressourcen abgegeben werden müssen und tradierte Erbhöfe und Klientelbeziehungen gefährdet sind (Nr.1);
- die Persistenz überkommener, alter Denkmuster in Teilen der Administration (Nr.8)
- kontroverse Auslegungen des Projekt-/Beratungsinhalts (Nr.1)
- Personalfuktuation (Nr.1)

- fehlende ownership auf der Partnerseite (Nr.11)
- politische Risiken wie: politische Instabilität (Nr.3,10); Reformwiderstand in der politischen Arena (Nr.1,11,12), zersplittertes Parteiensystem (Nr.12); separatistische Bewegungen (Nr.3); keine politische Vertretung der Armen (Nr.12)
- unbefriedigende Kompetenzverteilung zw. den Gliedstaaten (Nr.3);
- Qualifikationsmängel im administrativen Bereich (Nr.11)
- eine disparate Partnerstruktur mit unklaren Verantwortlichkeiten für das Projekt, damit kein klares Gegenüber (Nr.3,4);
- Kompetenzstreitigkeiten zw. den involvierten Ministerien (12)
- fehlendes commitment der Träger und/ bzw. der Partnerinstitutionen (Nr.1,3,4,5,6,8,11,12,14)

(c) in gemeinsamer Verantwortung:

- fehlende Geberkoordinierung (Nr.8,14)
- starke Geberkonkurrenz (Nr.3),
- unterschiedliche Entscheidungskriterien auf Geber- und Nehmerseite(Nr.4)
- Kommunikations- und Kooperationsdefizite zw. Projekt und Partnern (Nr.6,12)

• Übergreifende Aussagen zu folgenden, die Konzeptionsentwicklung des Bereichs „Öffentliche Finanzen und Dezentralisierung“ betreffenden Themenkomplexen

- Längerfristig angelegte Projekte sind im Bereich Steuern erfolgreicher (Nr.3,14).
- Das „Shuttle-Prinzip“ (iterativer Einsatz von KZE) funktioniert nur bei guter Qualifikation des Partners und des deutschen Experten (Nr.10).
- Die angemessene Berücksichtigung der Verwaltungskomponente stellt einen wichtigen Erfolgsfaktor für Steuerreformprojekte dar (Nr.13).
- Die Beschränkung auf KZE-Einsätze ist nur dann zu empfehlen, wenn der über die Laufzeit des Vorhabens verpflichtete KZE neben der fachlichen Qualifikation auch ausreichende Managementqualifikationen mitbringt und die Partnerseite das Projekt voll mitträgt (Nr.13), starke Partnerinstitutionen existieren und klare Vorstellungen bzgl. des zu erbringenden fachlichen inputs (in Nr.10 und13 gegeben).
- Die Arbeit mit (richtig gewählten)Schwerpunkten hat sich bewährt (Nr.14).
- Ungeeignet für ein Steuerprojekt sind Gesetzeskonzepte (wie z.Bsp. das EStG), die vom internationalen Standard abweichen (Nr.14).

- Zielführend sind insbesondere solche Vorhaben, die flexibel auf Veränderungen der Rahmenbedingungen reagieren (Nr.7), nachfrageorientiert sind (Nr.7) bzw. bei denen verschiedene deutsche TZ-Instrumente konstruktiv zusammenwirken (Nr.10).

## **6. Auftragsmanagement**

Nach der Einschätzung der Gutachter waren die modes of delivery in neun Projekten (64%) - Nr.1,2,4,8,10-14 - geeignet. Als nicht zielführend erwiesen sich hingegen die in Projekt Nr.3 zum Einsatz kommenden Instrumente. Die restlichen Evaluierungsberichte (Nr.5-7,9) äußern sich zur Tauglichkeit der Instrumente nicht.

Nach Projekttypen/ Subsektoren differenziert stellt sich die Verteilung wie folgt dar:

1.) Öffentliche Finanzen: Von den insgesamt acht Projekten zu diesem Subsektor (Nr.1,3,4,6,8,10,13,14) werden die Instrumente von sechs Projekten (43%) - Nr.1,4,8,10,13,14 - als zielführend ausgewiesen, in einem Projekt (Nr.3) als nicht zielführend; ein weiteres Gutachten (Nr.6) macht keine aussagekräftigen Angaben. Im einzelnen wird angeführt:

- Genderorientierte Fiskalpolitik (Nr.1): Der Instrumentenmix von institution building, Partizipationsangeboten, Datenkollektion und Fortbildungsmaßnahmen war überwiegend zielführend und auf den unterschiedlichen Interventionsebenen (national, regional, lokal) flexibel an den jeweiligen Kontext angepasst.

- Die Beratung im Wirtschafts- und Finanzministerium in Burkina Faso (Nr.4) nimmt mit seinem IAP (Instrument Automatisé de Prévision) einen besonderen Platz in der makroökonomischen Vorausschau ein. Das Instrument wird regelmäßig durch nationale und internationale Fachleute genutzt. Seriöse Planung der Armutsbekämpfung, des Haushalts oder der ausländischen Zuschüsse wäre ohne diese Bemühungen nicht möglich. Hinzu kommen weitere Modelle, die durch die Verwaltung des Landes regelmäßig zum Einsatz kommen. Parallel werden im Rahmen des Projekts beträchtliche Anstrengungen unternommen, die Ergebnisse des Projekts zu verbreiten und die Verwaltung durch Verbesserung der internen Planung auch institutionell zu stärken. In Arbeit befindet sich die Regionalisierung des

„Armutbekämpfungsmodells“ (PAMS regional). Grundsätzlich verfolgt das Projekt einen Mehrebenenansatz und zielt auf die Beeinflussung der nationalen Politik.

- Das Engagement in Georgien (Nr.8) trug den bestehenden Rahmenbedingungen voll Rechnung. Um die Sichtbarkeit des Projekts bei anderen Gebern, die ebenfalls in der FKG und/oder im öffentlichen Finanzsektor Georgiens tätig sind, zu erhöhen, sind erforderlichenfalls die modes of delivery zu modifizieren.

- Das Kroatien-Projekt (Nr.10) zeichnet sich durch eine Kombination von Fach - und Organisationsberatung aus. Das Vorhaben bestand aus den drei Komponenten Steuerrecht, Steuerverwaltung und institutionalisierter Ausbildung von Steuerbeamten („Dreisäulenmodell“).- Trotz 6-jähriger Laufzeit wurden die Beratungsleistungen ausschließlich durch Kurzzeitexperten erbracht. Die modes of delivery waren somit geprägt durch das sog. Shuttle-Prinzip. Hauptgrund für den Erfolg dieses Ansatzes war, dass die Einsätze optimal auf die Absorptionsfähigkeit der Partner abgestimmt waren. Infolge der hohen Qualifikation der Partner war kein LZE notwendig. Die erfolgreiche Steuerung erfolgte im wesentlichen durch die KZE und das lokale GTZ-Koordinationsbüro (als ein auf Kontinuität ausgerichtetes Gegengewicht zu den Beratungsaktivitäten der KZE) im kroatischen Finanzministerium. Positiv wirkte sich ergänzend die zweijährige Tätigkeit eines Mehrwertsteuerexperten von CIM im Finanzministerium sowie das Zusammenwirken der EZ-Instrumente insgesamt aus. Die Leistungen waren insgesamt positiv und trugen entscheidend dazu bei, dass heute in Kroatien eine einheitliche Steuerverwaltung existiert, die einen substantiellen Beitrag zur Reform und marktwirtschaftlichen Ausrichtung des kroatischen Staatswesens leistet. Weitere positive Elemente waren die rechtzeitige Einbeziehung kompetenter und hoch motivierter Praktiker für Beratungsleistungen auf dem Gebiet der Steuerverwaltung und der Austausch mit der Wissenschaft.

- Im Mazedonien-Projekt (Nr.13) erfolgte die Beratung durch KZE, die Ausbildung von Steuerbeamten durch Gruppenveranstaltungen und Einzelhospitationen in der deutschen Verwaltung, Informationsveranstaltungen und die Publikation von Broschüren.

- In Rumänien (Nr.14) bestand die Intervention in einer Kombination von Organisations- und Fachberatung bei der Reform von direkter und indirekter

Besteuerung mit Schwerpunkt auf der legislativen Komponente. Wirkungen wurden vor allem durch Wissensvermittlung angestrebt. Dies entsprach auch der geäußerten Bedürfnislage des Partners. Als Instrumente dienten Beratungsleistungen (eine Kombination von konzeptioneller Beratung und Einzelkonsultation), Ausbildung von Personal der Arbeits- und Leitungsebene, die Erstellung von Handbüchern und Informationsreisen. Für die Gesamtkonzeption war ein erfahrener Steuerverwaltungsjurist zuständig. Die inhaltlichen Schwerpunkte (Beratung der Gesetzgebung, Reform der Einkommensteuer und Verfahrensrecht) waren adäquat.

- Im Unterschied zu den vorgenannten Vorhaben konnte im Falle Bosniens (Nr.3) ein Scheitern trotz der versuchten Kombination von Organisations- und Fachberatung angesichts der äußerst ungünstigen politischen Rahmenbedingungen nicht verhindert werden.

2.) Dezentralisierung: Von den insgesamt fünf Vorhaben (Nr.2,5,7,9,11) waren laut Evaluierungsberichten drei zielführend (Nr.2, 7 und 11), in den restlichen zwei Berichten (Nr.5 und,,9) finden sich diesbezüglich keine Angaben.

- Im Föderalismus-Projekt Äthiopien (Nr.2) kam es infolge einer unzulänglichen Analyse der Rahmenbedingungen zu teils unrealistischen Zielen. Dies führte zu Konflikten, und einer konzeptionellen Anpassung des Vorhabens. Die Kombination von Prozessberatung, fachlicher Beratung und Training und Mehrebenenansatz war jedoch insgesamt angemessen.

- Das Projekt PROMODE / Ecuador (Nr.7) ist ein Beispiel für Nachfrageorientierung und Flexibilität im Beratungsansatz.

- Im Kommunalförderungsprojekt Mali (Nr.11) erwies sich insbesondere die Kombination von EZ (GTZ, DED) und FZ als zielführend.

3.) Regierungsberatung: Lediglich ein Projekt - Mali (Nr.12) - ist diesem Subsektor zuzuordnen. Sein Erfolg gründet auf der gelungenen systematischen Beratung von Wirtschafts- und Finanzministerium einerseits, Planungsministerium andererseits. Der Vorteil und zugleich die Problematik dieses Vorhabens ist darin zu sehen, dass es an der Schnittstelle von Fachberatung und politischer Einflussnahme angesiedelt ist, somit

sensible Bereiche berührt. Es nimmt zusätzlich eine Brückenfunktion zwischen den beiden Ministerien ein. Durch die Beratung ist es gelungen, Modelle zu erarbeiten bzw. weiterzuentwickeln, sie an die Bedingungen des Landes anzupassen und sie in die Routinearbeit der mit Wirtschaft und Finanzen betrauten Abteilungen einzuführen. Die Koordination von Armutsbekämpfungsplan und kurzfristiger Finanzplanung ist gewährleistet.

Aus den Erfahrungen der Einzelvorhaben läßt sich zusammenfassend die Erkenntnis ableiten, dass insbesondere bei solchen Vorhaben die eingesetzten Instrumente positive Zielbeiträge erwarten lassen, die

- aufgrund einer sorgfältigen Kontextanalyse die Gefahr unrealistischer Zielsetzungen vermeiden;
- mehrere TZ-Instrumente zum Einsatz bringen und diese konstruktiv und koordiniert nutzen;
- sich mit einschlägigen Projektbeiträgen anderer Geber abstimmen.

Drei weitere lessons learned verdienen ergänzend festgehalten zu werden:

- Bei extrem ungünstigen (politischen und /oder wirtschaftlichen) Rahmenbedingungen kann auch eine noch so gelungene Kombination von TZ-Instrumenten ein Scheitern des Vorhabens nicht verhindern (s. den Fall Bosnien).
- Qualifizierte KZE können bei optimaler Anpassung ihres Einsatzes an die Absorptionfähigkeit des (ebenfalls qualifizierten) Partners einen LZE ersetzen. Dies gilt insbesondere dann, wenn in der Partnerinstitution eine GTZ-Büro mit koordinierender Funktion angesiedelt ist (Nr.10 Kroatien).
- Die Einbeziehung von erfahrenen Praktikern sowie der Austausch mit der Wissenschaft erhöhen die Chance der Zielerreichung. Vergleichbares gilt für solche Projekte, die auf mehreren Ebenen des Staatsaufbaus ansetzen (Mehrebenenansatz).

- Ist das eingesetzte Personal adäquat ?

Statistisch ergibt sich folgender Befund:

1.) Alle acht Projektberichte des Subsektors „Öffentliche Finanzen“ äußern sich zu Fragen der Personalqualifikation. Positiv hervorgehoben wird bei zwei Projekten die hohe Qualifikation und Motivation der lokalen Experten (Nr.1,10), in zwei Berichten die



der eingesetzten KZE (Nr.3,13,14), die durch ihr Engagement wesentlich zum Projekterfolg beitrugen. Zu LZE nehmen fünf Gutachten Stellung (Nr.1,4,8,9,10).

2.) Im Dezentralisierungsbereich äußern sich von den fünf Berichten drei (Nr.5,7 und 9) zur Personalqualität, wobei insbesondere auf die hohe Qualität und Motivation der einheimischen Kräfte abgehoben wird.

3.) Das (einzige) Regierungsberatungsprojekt (Nr.12- Mali) nimmt zu dieser Frage nicht Stellung. Insgesamt verzichteten vier Berichte (Nr.2,6,11,12) auf einschlägige Äußerungen zur Personalqualifikation.

Im einzelnen weisen die Bewertungen folgende Akzentsetzungen auf:

- Die im Regionalprojekt Genderorientierte Fiskalpolitik (Nr.1) als Koordinatoren und Consultants eingesetzten Fachkräfte waren fachlich qualifiziert, engagiert und verfügten über jene Kompetenzen und Verhandlungserfahrung, die ein regional ausgerichtetes Projekt mit dieser sensiblen Thematik erfordert. Sie waren zudem ausgesprochen erfolgreich in der Einwerbung von Drittmitteln (Kellog-Foundation; UNIFEM, UNFPA, ECLA). Die gute Zusammenarbeit mit diesen Organisationen und deren zum Teil beachtliches finanzielles und personelles Engagement machten es nach der vorzeitigen Beendigung des Projekts erst möglich, dass das Vorhaben mit guter Aussicht auf nachhaltige Wirkungen weitergeführt werden konnte.

- Für das Steuerprojekt Bosnien (Nr.3) war ursprünglich der Einsatz von LZE und mehreren Kurzzeitexperten vorgesehen. In der Praxis beschränkte man sich jedoch gemäß dem „Shuttle“- Prinzip auf mehrere KZE-Einsätze. Damit war keine Fachkraft für Steuerfragen auf Dauer vor Ort. Die fehlende Beratungskultur bei den KZE und falsche Beratungsinhalte waren letztlich erheblich mitverantwortlich für das Scheitern des Vorhabens.

- In Projekt Nr.4: Burkina Faso wird die Überlastung des Experten moniert. Die an der Untergrenze des Vertretbaren sich befindende Personalausstattung und der Mangel an ausreichend qualifiziertem inländischem Personal wird dafür verantwortlich gemacht, dass eine nachhaltige Wirkung des Vorhabens nur durch einen extern verpflichteten Experten gewährleistet werden kann.

- Nr.5: Dezentralisierung Dominikanische Republik: Hervorgehoben wird das qualifizierte und hoch motivierte einheimische Projektpersonal und die positive Mischung aus nationaler und internationaler Expertise.
  
- Nr.6: Dominikanische Republik: Modernisierung des Steuersystems: P+E wird ein fachlich und persönlich sehr hohes Engagement attestiert. Bedauert wird die Ausdünnung und schließlich Einstellung der Kontakte und Zusammenarbeit zwischen Projekt und Partner (DGII) bezüglich nationaler Steuern und Steuerverwaltung.
  
- Nr.7: Ecuador: Beratung des Prozesses der Modernisierung/ Dezentralisierung: Das Projekt verfügt über hochmotivierte und kompetente lokale MitarbeiterInnen, die häufig aus politischen Institutionen heraus rekrutiert werden und entsprechende Erfahrungen haben. Dadurch wird gewährleistet, dass zwischen den Partnern ähnliche Vorstellungen zum Dezentralisierungsprozess vorhanden sind.
  
- Im Projekt Finanzkontrollkammer Georgien (Nr.8) wurde die Effizienz der Leistungserbringung durch die Projektbeteiligten (GTZ-Experten, Prüfer, Leitungsebene der Finanzkontrollkammer) heterogen beurteilt. Sie reichte in Einzelfällen von „sehr gut“ bis „mangelhaft“; die Durchschnittsbeurteilung liegt zwischen „gut“ und „befriedigend“.
  
- Im Dezentralisierungsprojekt Indonesien (Nr.9) sorgte die Einbindung hochkarätiger internationaler Kurz- und Langzeitexperten in das Projektteam, eine enge Kooperation mit renommierten indonesischen und ausländischen Wissenschaftlern, eine exzellente Literatursammlung sowie eine intensive Methodenrezeption und die Kenntnis neuer Studien zur Theorie und Empirie der Dezentralisierung für einen hohen Projekterfolg.
  
- Nr.10: Kroatien: Beratung beim Aufbau des Steuersystems: Die Qualifikation der deutschen Berater war ungewöhnlich hoch. Entscheidend für das enorme Beratungspotential war dann aber - neben der hohen individuellen „intrinsic“ Motivation der Berater - das an das ambitionöse Vorhaben angepasste Beraterprofil. Wegen der Notwendigkeit eines innovativen Steuerkonzepts war es sinnvoll, dass die Wissenschaftler eine Leitfunktion übernahmen. Andererseits waren die Leistungspotentiale der Wissenschaftler und „Praktiker“ (Steuerberater, Verwaltungsexperten) komplementär. Der Einsatz letzterer, wesentlich geprägt durch

die gelungene Verwaltungspartnerschaft mit dem baden-württembergischen Finanzministerium, wäre selbst dann unverzichtbar gewesen, wenn nur die Steuerreform Gegenstand des Vorhabens gewesen wäre. Die von gegenseitigem Respekt getragene Kooperationsbereitschaft - und -fähigkeit zwischen Wissenschaft und Praxis war beachtlich. Diese Eigenorganisationskraft war im wesentlichen Ergebnis individueller Initiativen. Auch die administrative Kompetenz der kroatischen Partner läßt sich vielfach belegen. Sie erübrigte den Einsatz eines LZE. Im Zug des Reformprozesse verschwand die Grenze zwischen deutschen Beratern und kroatischen Partnern mehr und mehr, empfand man sich zunehmend als Mitglied eines gemeinsamen Teams. Insgesamt kann das Vorhaben als gutes Beispiel für das erfolgreiche Zusammenwirken mehrerer TZ-Instrumente gelten.

- Im Steuerprojekt Mazedonien (Nr.13) erfolgte die Beratung durch eine große Zahl von Einsätzen deutscher KZE, wobei ein Großteil des Projekterfolgs den fachlichen Qualitäten und den Koordinationsfähigkeiten des über die Laufzeit eingesetzten KZE zu verdanken ist. Dieses positive Beispiel macht im Vergleich mit dem Bosnien-Beispiel deutlich, dass der ausschließliche Einsatz von KZE nur dann zu empfehlen ist, wenn diese neben der fachlichen Qualifikation auch über ausreichende Managementqualifikationen und soziokulturelle Sensibilität verfügen und die Partnerseite das Projekt voll mitträgt. Das Beispiel Mazedonien zeigt ergänzend, dass eine zu große Zahl von KZE-Einsätzen zur Effizienz-Einbuße führt. Durch die Präsenz eines zweiten, für die Projektlaufzeit verpflichteten KZE kann dem möglicherweise vorgebeugt werden.

Die positive Erfahrungen mit Organisationsberatung in Mazedonien und Kroatien deuten darauf hin, dass eine angemessene Berücksichtigung der Verwaltungskomponente (neben der legislativen Komponente) einen wichtigen Erfolgsfaktor darstellt.

- Für die Gesamtkonzeption im Steuer-Projekt Rumänien (Nr.14) war ein erfahrener Verwaltungsjurist zuständig, wobei aus dem Projektbericht nicht ersichtlich ist, ob es sich um einen LZE oder KZE handelt. Auch hier kam es zu einer hohen Zahl von KZE-Einsätzen. Diese hätte durch stärkere Präsenz vor Ort und - wenn möglich - die Heranziehung von lokalen Experten vermindert werden können.

- Welches sind Stärken, welches Schwächen der Projektsteuerung?

Nur eine Minderheit der Berichte äußert sich explizit zur Qualität der Projektsteuerung. Im Regionalprojekt zur genderorientierten Fiskalpolitik (Nr.1) wird die gute Projektsteuerung und -begleitung seitens der GTZ-Zentrale (Regionalreferat und P+E) unterstrichen, zugleich jedoch kritisch auf die durch veränderte Schwerpunktsetzungen des BMZ bedingte vorzeitige Beendigung des Vorhabens nach drei Jahren verwiesen. Sie wirkte entmotivierend auf die Projekt-Koordinierung vor Ort, ohne dass dadurch jedoch der Projekterfolg spürbar beeinträchtigt wurde.

- Im Steuerprojekt der Dom.Republik (Nr.6) wird das fachlich und persönlich hohe Engagement von P+E positiv hervorgehoben, negativ die Ausdünnung und schließlich Einstellung der Kontakte und Zusammenarbeit zwischen Projekt und dem Partner, der Dirección General de Impuestos Internos (DGII).

- Das Steuerprojekt in Bosnien (Nr.3) litt u.a. unter einer dem Projektmanagement anzulastenden unrealistischen Zielsetzung, zeitlichen Verzögerungen und der ineffizienten Umsetzung des Vorhabens. Vorbereitungs- und Konzeptionalisierungsphase waren zu kurz angesetzt. Sie liefen zu Beginn der Durchführung zum Teil sogar parallel.

- In Rumänien (Nr.14) wurde das Risiko der Einführung eines international unüblichen Einkommenssteuer-Modells unterschätzt. Zudem wurde das Projektziel zu ungenau formuliert. Dennoch konnte das Projektziel, die Etablierung eines reformierten marktorientiertes Steuersystem, erreicht werden. Ein zum Erfolg beitragender Faktor war, dass die Gesamtverantwortung bei einem erfahrenen Steuerverwaltungsjurist als LZE lag. Problematisch wird hier jedoch gesehen, dass es während der Durchführung keine Projektfortschrittskontrollen gab, desgleichen, dass von Anfang an ein zu breit angelegtes Angebot von Einzelleistungen geplant war. Dies brachte es mit sich, dass sich das Vorhaben neben seiner Schwerpunkttätigkeit zu einer universell zuständigen Beratungsinstanz im rumänischen Finanzministerium entwickelte. Dies ging auf Kosten der eigentlichen Projektziele. Auch zog sich die Regierungsberatung im legislativen Bereich zu lange hin. Die Beratungsleistung hätte somit - zumindest im legislativen Bereich - effektiver gestaltet werden können. Ohne Einsatz eines LZE wäre das Vorhaben kaum erfolgreich gewesen. Er ermöglichte den ständigen Kontakt mit der

Partnerorganisation, ein adäquates Eingehen auf deren Bedürfnislage und - soweit erforderlich - ein Umsteuern, wie dies dann auch erfolgreich geschah.

Auch das richtige timing kann als Element erfolgreicher Projektsteuerung gelten. Darauf wird im Projekt-Bericht über Indonesien (Nr.9) verwiesen. Die GTZ war zu Beginn des Demokratisierungsprozesses Ende der 90er Jahre mit ihrem Vorhaben die einzige ausländische Durchführungsorganisation, die aus dem Stand heraus in der Lage war, den Dezentralisierungsprozess, der wesentlich zur Erosion des autoritären Suharto-Regimes beitrug, fachlich kompetent zu begleiten.

- Stärken und Schwächen der Zusammenarbeit mit den Partnerinstitutionen

Bei einigen Projekten (so bei Nr.1,10,13 und 14) wird die gute Zusammenarbeit mit den Partnerinstitutionen explizit hervorgehoben. So trug im Gender-Projekt (Nr.1) die gute Kooperation der Projektkoordinatorin in Mexiko mit den Projektpartnern (FLACSO, UNFPA, UNIFEM, UNDP, ECLA und PARME) und einigen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Frauen-Organisationen dazu bei, dass zentrale Projektbausteine (Diplomstudiengang, Website) nach dem Ende des deutschen Engagements in Eigenregie übernommen wurden.

Gute Zusammenarbeit mit dem politischen Träger (Finanzministerium) und dessen nachgeordneten Behörden wird auch dem Mazedonien-Projekt (Nr.13) bescheinigt. Durch den starken politischen Willen der Trägerseite war starkes ownership gegeben. Klare, gemeinsame Vorstellungen bezüglich des zu erbringenden Inputs trugen mit zum Projekterfolg bei. Verantwortlicher KZE und Partnerinstitution trafen sich auf fachlich hohem Niveau und respektierten sich wechselseitig. Auch die Steuer-Projekte in Kroatien (Nr.10) und Rumänien (Nr.14) profitierten von der guten Qualität der Zusammenarbeit mit den Partnerinstitutionen.

- Kooperationsbeziehungen und Kooperationsqualität in der deutschen EZ

Vor allem in Dezentralisierungsprojekten erweist sich der abgestimmte Einsatz verschiedener EZ-Instrumente als sinnvoll. Das bestätigen die Erfahrungen in Mali (Nr.11) und Indonesien (Nr.9). In Mali arbeitete das Nationale Programm zur Förderung der Gebietskörperschaften (PNACT) durch die starke Kooperation zwischen GTZ und

DED mit hoher Effizienz. Die Fusion und Konzentration des Programm auf drei Komponenten in der zweiten Phase trug zu einer zusätzlichen Effizienzsteigerung bei. Die starke Verzahnung zwischen GTZ und DED im Rahmen des PNACT zeigt, dass sich die Pluralität der eingesetzten Instrumente der deutschen TZ als sinnvoll erweisen kann. Die Bereitstellung von finanziellen Mitteln im Rahmen der FZ bzw. PGF zeigt ergänzend, dass sich die deutschen Instrumente erfolgreich ergänzen können, wenn im Rahmen von Kooperationsvorhaben notwendige Schnittstellen klar definiert werden. In diesem Bereich besteht allerdings immer noch Nachholbedarf.

Im indonesischen Dezentralisierungsvorhaben (Nr.9) bestand eine enge Zusammenarbeit mit anderen deutschen TZ-Organisationen (DED, InWent, Friedrich-Naumann-Stiftung) sowie mit anderen GTZ-Projekten (im Rahmen des „Fahrstuhlprinzips“).

Auch in Kroatien (Nr.10) kam es zu einer bemerkenswerten Zusammenarbeit mehrerer Akteure (GTZ, private Vertragspartner IntFis, baden-württembergisches Finanzministerium, CIM-Experte), die sich insgesamt sehr positiv auf den Projekterfolg auswirkte.

Eine wichtige Aufgabe des Steuer-Projekts in der Dom. Republik (Nr.6) und des Regierungsberatungsprojekt in Mali (Nr.12) besteht in der Unterstützung der Sektorprogramme der deutschen EZ im Lande, im Falle der Dom.Republik insbesondere „Landwirtschaft und nachhaltiges Ressourcenmanagement“, „Dezentralisierung und Kommunalentwicklung“(=Nr.5) sowie „Modernisierung öffentlicher Finanzen und Verwaltungsreform“, Im Falle Malis bestehen vielfältige Arbeits- und Beratungsbeziehungen zu deutschen EZ-Vorhaben in den Bereichen Dezentralisierung, Regionalentwicklung, Landwirtschaft und Ressourcenmanagement.

- Abgrenzung FZ/EZ;EZ aus einem Guss/ Geber-Koordination

Fragen der Abgrenzung zwischen FZ und TZ und der „EZ aus einem Guss“ werden in den Evaluierungsberichten kaum thematisiert, wohl aber solche der Geber-Koordination. Dies überrascht nicht: Der Vorwurf mangelnder Geber-Koordinierung begleitet die TZ seit ihren Anfängen. Entsprechend wurde in der deutschen und internationalen Debatte immer wieder auf die Notwendigkeit einer unter Effizienz-,

Effektivitäts- und Wirkungsaspekten gleichermaßen sinnvollen Abstimmung der TZ-Beiträge auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene verwiesen, so zuletzt in der Paris-Erklärung von 2005, zu der sich alle DAC-Mitglieder verpflichteten.

Im Regionalprojekt Genderorientierte Fiskalpolitik (Nr.1) stellt sich das Bild der Geber-Koordination differenziert da. In Mexiko kam es zu keiner Abstimmung mit den Aktivitäten anderer bilateraler Geber, z.Bsp Großbritannien oder der skandinavischen Länder, sondern lediglich zu sporadischem Informationsaustausch. Eine enge, äußerst fruchtbare Koordinierung und teilweise Verzahnung erfolgte jedoch mit internationalen Organisationen, insbesondere der UN-Familie, so mit UNFPA, UNIFEM, ECLAC und der UNDP. Auch in Costa Rica, der Dom. Republik, Venezuela, Chile und Bolivien, Länder, in denen das Vorhaben mit unterschiedlichen Akzentsetzungen präsent war, kam es zu keiner substantiellen Koordinierung mit anderen nationalen Gebern. Eine gelungene arbeitsteilige Kooperation gelang hingegen in der Dominikanischen Republik mit der EU-Projektlinie PARME. Wichtige Projekt-Module werden seit dem Ende der deutschen Projektfinanzierung im August 2006 von anderen nationalen und internationalen Gebern weitergeführt.

Im Steuer-Projekt Bosnien (Nr.3) waren keine anderen Geber beteiligt, wohl aber wurde eine sog. „International Advisory Group on Taxation“(IAGT) gegründet. In ihr wurde zwar kommuniziert, aber nicht kooperiert. Obwohl die internationale Zusammenarbeit und Aufgabenteilung offiziell geregelt und in der IAGT institutionalisiert war, funktionierten weder Zusammenarbeit noch Koordination. Im Ergebnis kam es zu starker Geberkonkurrenz. Auch im Steuerprojekt Kroatien (Nr.10) waren andere nationale oder internationale Geber nicht direkt beteiligt. Als erfolgsfördernd erwies sich jedoch die abwartende, verständnisvolle Begleitung durch den Repräsentanten des IWF und die aktive Unterstützung durch den CIM- Experten.

Auch in Mazedonien (Nr.13) waren weder in der Phase der Konzeptionserstellung noch in der Implementierungsphase andere Geber direkt beteiligt. Allerdings waren eine Reihe anderer Geber im Steuersektor tätig. Laut Projektbericht war die Abstimmung zwischen und mit diesen sowie die zielgerichtete Vorbereitung und Begleitung des deutschen Beitrags durch den IWF-Repräsentanten wichtige Erfolgsfaktoren des deutschen Beitrags.

Eine insgesamt befriedigende bis gute Geberkoordination trug demgegenüber in sechs Projekten (43%) - Nr.5,6,7,9,11- zur Zielerreichung bei. Im Dezentralisierungsvorhaben der Dom Republik (Nr.5) wurden die Maßnahmen mit Ausnahme des Interventionsfeldes „lokale wirtschaftliche Entwicklung“ mit denen anderer Geber gut koordiniert und gemeinsam überzeugend umgesetzt. Vergleichbar gut erfolgte die Abstimmung mit anderen Gebern im Steuer-Projekt in der Dom. Republik (Nr.6), insbesondere im Interventionsbereich „Unterstützung der kommunalen Ebene“. Zielkonflikte waren hingegen bei bestimmten Dezentralisierungsansätzen im Hinblick auf die Einbindung der nationalen Ebene gegeben. Einige Funktionäre dieser Ebene verstanden den Ansatz „Dezentralisierung“ als Angriff auf ihren Kompetenzbereich und die bisherige Aufgabenerfüllung. Dennoch erscheint der verfolgte Mehrebenenansatz richtig. Die Geberkoordinierung stößt in diesem Projekt jedoch an ihre Grenzen. Auf der anderen Seite kann allein die Tatsache wechselseitiger Unterrichtung unter den Gebern als Fortschritt gegenüber dem früheren Neben- und Gegeneinander gewertet werden.

Auch im Dezentralisierungs-Projekt Ecuador (Nr.7) war die Koordinierung mit den Maßnahmen sektorrelevanter bi- und multilateraler Geber, wie z.Bsp. USAID, AECI, UNDP, DEZA(COSUDE) und SNV durch regelmäßige Treffen weitgehend gegeben.

Eine starke Kooperation und Harmonisierung mit internationalen Gebern sowohl auf der Mikro- wie auf der Makroebene lässt sich für das Kommunalförderungsprojekt in Mali (Nr.11) ausmachen. Am Aufbau des Steuersystems und der Steuerverwaltung in Rumänien (Nr.14) beteiligten sich aktiv neben der Bundesrepublik Deutschland eine Reihe anderer wichtiger Geber und Organisationen (EU-PHARE, US-Treasury). Eine ausdrückliche Koordination fand zumindest in der Konzepts- und Anlaufphase des Projekts nicht statt, vielmehr kam es teilweise zu Parallelarbeit. Dies führte zwar nicht zu Schwierigkeiten, wohl aber nach dem Urteil des Projektpersonals und des Gutachters zu Ineffizienz. Im Laufe des Projekts griff jedoch eine, wenn auch eher stillschweigende Abstimmung. Das Projektpersonal bemühte sich mit gewissem Erfolg, Überschneidungen zu vermeiden und bestimmte Schwerpunktbereiche zu bilden, wodurch andere Beratungsfelder für andere Geber frei wurden.

Im Dezentralisierungsvorhaben Indonesien (Nr.9) öffnete der ständige Austausch mit der Gebergemeinschaft - insbesondere den Experten der Weltbank - den Blick für



innovative Konzepte und „best practices“. Hier hatten mit der 1998 einsetzenden Demokratisierung nahezu alle größeren bi- und multilateralen Geber begonnen, die indonesischen Dezentralisierungsbemühungen zu unterstützen. Aufgrund ihres Startvorteils kam der GTZ dabei rasch eine Führungsrolle in der Geberkoordination zu. So war das deutsche Projekt die treibende Kraft bei der Konstituierung einer fortan vergleichsweise gut funktionierenden Geber-Arbeitsgruppe zum Thema Dezentralisierung innerhalb der Consulting Group on Indonesia (CGI). Aus ihr ging eine Joint Working Group (JWG) hervor, in der neben allen wichtigen Gebern auch das indonesische Innenministerium vertreten war. Die herausragende Stellung des deutschen TZ-Beitrags wird weiter dadurch unterstrichen, dass der GTZ-Auftragsverantwortliche (AV) nicht nur bis 2004 Sprecher der Geber war, sondern das deutsche Vorhaben in diesem Zeitraum auch die Themenführerschaft im Politikfeld Dezentralisierung innehatte.

Auch in Georgien (Nr.8) unterstützen neben der deutschen Seite ergänzend andere Geber die wirtschafts- und finanzpolitischen Reformbemühungen der Regierung. So unterbreitete die Gebergemeinschaft unter Federführung der Weltbank der georgischen Regierung im November 2005 Vorschläge für ein Public Sector Reform Support Project und im Januar 2006 für ein Public Sector Financial Management Reform Support Project. UNDP führte in der Finanzkontrollkammer Georgiens ein Projekt zur Modernisierung der EDV-Ausstattung sowie der Schulungseinrichtungen für das Kammer-Personal durch. Eine einvernehmliche Abstimmung mit einem UNDP-Projekt erfolgte derart, dass die UNDP ihre Aktivitäten ausschließlich auf die Ausstattung der Finanzkontrollkammer mit EDV-Ausrüstung und Software konzentriert. Das UNDP-Vorhaben wirkte sich positiv auf die Aktivitäten und Leistungen des deutschen Vorhabens aus, das die verbesserte Infrastruktur der Finanzkontrollkammer nutzen kann. Die Koordinierung mit anderen Gebern in diesem Projekt ist jedoch insgesamt eher suboptimal, was allerdings bislang die Wirkungen des Projekts nicht substantiell beeinträchtigt hat. Ungeklärt ist bislang die Abstimmung mit einem (Teil-)Projekt der Weltbank bezüglich der Ausbildung von Prüfern der Finanzkontrollkammer, die sich dort auf den Wirtschaftsprüfungsbereich erstreckt. Durch letzteres kann nach Auffassung des Gutachters die Effizienz des Vorhabens tendenziell beeinträchtigt werden, da auf diese Weise zwei konkurrierende Prüfungsmethodologien in der FKG zur Anwendung kommen. Ohne Abgrenzung der komplementären Funktionen der

beiden Methoden in der Prüfungspraxis der Kontrollkammer sind Effizienzeinbußen nicht auszuschließen, wenn beide Verfahren parallel implementiert werden sollten.

Auch das Regierungsberatungsprojekt in Mali (Nr.12) ist ein Beispiel für mehr Geberharmonisierung (Paris-Erklärung). Es entspricht darüber hinaus nicht nur der internationalen entwicklungspolitischen Zielsetzung, sondern auch der Profilbildung des BMZ für Subsahara-Afrika. Auch das Regierungsberatungs-Projekt in Burkina Faso (Nr.4) passt hervorragend in die Schwerpunkt- und Profilbildung des BMZ. Über die Erarbeitung des GEPRIMA-Modells, eines Modells, das die Steuerung bzw. das Nachverfolgen ausländischer Assistenz erleichtert, ist das Vorhaben in Mali eine wertvolle Hilfe für die dortige Regierung bei ihrem Versuch, eine Art Monitoring der unterschiedlichen Aktivitäten der Geber zu gewährleisten. Angesichts des neu gestarteten Parallelprojektes der EU (Entsendung eines Makroökonom, der die Rolle des deutschen Beraters unmittelbar in Frage stellt) sollte eine klare Absprache über die wechselseitigen Arbeitsfelder und Informationen versucht werden, um Doppelarbeit im Rahmen des Möglichen auszuschließen.

### Folgerungen

- Die Wahl der TZ zur Zielerreichung wird sowohl in den Steuer- wie in den Dezentralisierungsprojekten grundsätzlich als richtig gesehen.
- Die Frage, ob die Wahl eines Mehrebenenansatzes richtig ist, lässt sich nur kontextabhängig beantworten. In Rumänien war beispielsweise nur das Ansetzen auf der zentralstaatlichen Ebene sinnvoll, in anderen Kontexten kann ein Mehrebenenansatz sinnvoll sein, etwa im Hinblick auf die Finanzverfassung und den Finanzausgleich zwischen Zentralstaat und regionalen- bzw. lokalen Gebietskörperschaften.

## 7. Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Lernerfahrungen

### 7.1 Sektorübergreifende Schlussfolgerungen

- TZ-Projekte sind (u.a.) dann erfolgreich, wenn ihrer Planung und Implementierung eine sorgfältige Analyse der Rahmenbedingungen vorausgeht. Der Verzicht auf eine derartige Ex- Ante-Analyse führt schnell zu unrealistischen Annahmen und einer unangemessenen Projektplanung.
- In politisch sensiblen Beratungsbereichen, wie es der Steuerbereich, aber auch Vorhaben der Dezentralisierung sind, können „Sonderwege“ bei den Beratungsinhalten zum Scheitern des gesamten Projekts führen. Dies gilt um so mehr, je mehr Interessen in dem Entscheidungsprojekt involviert sind und je heterogener die Interessen dabei sind.
- Die Einbindung ausgewiesener lokaler oder regionaler Experten in dem zu beratenden Bereich trägt dazu bei, „Kommunikationsprobleme“ mit entsprechendem Zeitverlust zu reduzieren, die ownership zu stärken und somit insgesamt die Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung und das Eintreten der erwarteten Wirkungen zu erhöhen. Auf der anderen Seite birgt die Verpflichtung einheimischer Experten die Gefahr in sich, dass qualifiziertes lokales Personal - nicht zuletzt wegen der in der Regel besseren Bezahlung - nur noch für internationale Organisationen arbeitet und somit auf dem lokalen Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung steht.
- Massive Geberkonkurrenz bzw. mangelnde Geberkoordination kann in entscheidendem Maße die Projektarbeit, den Zielerreichungsgrad eines Projekts sowie die erwarteten Wirkungen der Maßnahmen negativ beeinflussen. Auf der anderen Seite können andere bilaterale und internationale Geber zur Nachhaltigkeit eines Vorhabens der GTZ beitragen, wenn deren Leistungen komplementär und in zeitlicher Folge zu jenen der GTZ sind.
- Für den Erfolg von Interventionen im politischen Raum sind nicht nur fachliche Eignung, sondern auch Machtverhältnisse, politischer Wille und richtiger Moment (Wahlen, politischer Nutzen, politische Kosten) entscheidend.

- Neben direktem wirtschaftlichem Erfolg scheint für die Einleitung nachhaltiger, sich selbst tragender Entwicklungen die rechtliche Absicherung (Eigentum) ein besonders starker Beweggrund zu sein.

- Selbststeuerung von Projekten ist möglich. Einem hoch qualifizierten Beraterteam mit gegebener Eigenorganisationskraft sollte größtmögliche Flexibilität eingeräumt werden, was die Übernahme von Koordinations- und Steuerungsfunktionen im Rahmen der Gesamtverantwortung der GTZ einschließt. Das schließt jedoch ein regelmäßiges Monitoring durch die Zentrale nicht aus, sondern ein.

- PFK helfen nicht nur bei der Steuerung, sie sind auch eine wertvolle Bewertungsgrundlage für Ex-Post-Evaluierungen.

- Die Zielgruppen sollten grundsätzlich über die Projektarbeit vor Ort informiert werden. Das ist ein Element der Partizipation. Öffentlichkeitsarbeit gehört zu den modernen Strategien von EZ. Sie trägt zu besseren Wirkungen bei.

## 7.2 Subsektor Öffentliche Finanzen / Steuern

- Das Steuerrecht eignet sich in besonderem Maße als Spielwiese für Politiker und wird auch als solche genutzt. An diesem Sachverhalt kann ein auch noch so gut konzipiertes Steuerreform-Projekt scheitern.

- Ungenügende Beraterkultur bei den KZE im Sinne von fehlender Sensibilität gegenüber den Partnern kann selbst bei mangelnder ownership und unabhängig von fachlichen Aspekten Gegenreaktionen auslösen. Sie kann außerdem ebenso wie Sonderwege bei den Beratungsinhalten zu erheblichen finanziellen Belastungen für die Geberorganisation und die Partnerorganisationen führen.

- Interventionen im Bereich öffentliche Finanzen setzen, um erfolgreich zu sein, voraus, dass zuvor gemeinsam vertrauensbildende Aktivitäten in weiteren Bereichen durchgeführt worden sind und eine gemeinsame Basis geschaffen worden ist. Zudem bleibt der vertikale Ressourcentransfer von der Etablierung funktionierender Einnahmensysteme und von der Entwicklung besserer Verfahren zur

armutsorientierten Umsetzung des öffentlichen Haushaltes auf der nationalen Ebene abhängig.

- Ob bei externen Interventionen auf der Einnahmen- oder der Ausgabenseite angesetzt wird, kann nur kontextspezifisch entschieden werden und hängt von der jeweiligen Ausgangslage ab.

- Wie die Beispiele in Bosnien (Nr.3), Kroatien (Nr.10) und Mazedonien (Nr.13) zeigen, ist der Verzicht auf den Einsatz eines Langzeitexperten und die Projektkoordination durch einen KZE nur dann zu empfehlen, wenn dieser für die gesamte Projektlaufzeit verpflichtet wird, neben der fachlichen Qualifikation auch ausreichende Managementqualifikationen mitbringt und die Partnerseite das Projekt voll mitträgt.

- Steuern sind die wichtigste Einnahmequelle und bedeutsames Steuerungsinstrument moderner Staatswesen. Ihre Bedeutung nimmt mit dem Grad der Entwicklung und der politischen und wirtschaftlichen Öffnung des Staatswesens - verglichen mit anderen Einnahmequellen – zu.

- Eine Konzentration auf wesentliche Aktivitäten /Leistungen scheint eine zentrale Herausforderung von Beratungsleistungen im Steuerbereich zu sein.

- Das Thema „Gebühren“ wird in den entwickelten Ländern verstärkt unter dem Gesichtspunkt der Kostendeckung betrachtet. In Entwicklungsländern wird jedoch die Frage der Kostendeckung bei elementaren Grundleistungen der Kommune zweitrangig und von wichtigeren Aspekten, wie Gesundheitsvorsorge, Hygiene und /oder Umwelt überlagert.

- Die Verbindung von Wissenschaft und Verwaltungspraxis ist ein komparativer Vorteil der deutschen TZ.

- Abgesehen von der Beratung in Mazedonien (Einführung der Mehrwertsteuer) verfolgte die deutsche TZ in den Balkanstaaten einen umfassenden und langfristigen Beratungsansatz, der verschiedene Komponenten beinhaltete und Unterstützung für unterschiedliche Akteure leistete. Dieses Verständnis von capacity development steht

mit den Prinzipien der Paris Declaration in Einklang und ist im Bereich Steuerwesen ein (weiterer) komparativer Vorteil der deutschen EZ.

- Steuerprojekte tragen zur Förderung von good governance bei. Wirkungen treten ein durch Stärkung der Bürgerrechte und des Rechtsstaats in einem Kernbereich staatlichen Handelns; durch Stärkung der eigenen Haushaltsressourcen des Staates, Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, Stärkung der Akzeptanz staatlichen Handelns durch die Bürger infolge größerer Steuergerechtigkeit, Förderung der Transparenz und internen accountability der politischen Organe.

- Steuerprojekte sind kein direktes Instrument zur Reduzierung der Armut und der Erreichung weiterer MDG. Sie können aber diese Ziele indirekt fördern durch Erhöhung der staatlichen Einnahmen und Verbesserung der Wirtschaftslage. Aber erst durch Selbstverpflichtungserklärungen der Regierung, ihre Verortung im Haushalt und Umsetzung in einschlägige policies kann die notwendige Wirkungskette hergestellt werden.

- In vielen/den meisten Ländern Afrikas käme eine nicht nur deklarierte, sondern in der politischen Praxis durchgehaltene „Pro-Poor-Growth“-Strategie einem weitreichenden Paradigmenwechsel der Politik gleich.

- Steuerprojekte versprechen dann Erfolg, wenn sie neben der teils unverzichtbaren Universalberatung auf spezifische Arbeitsschwerpunkte fokussiert sind. Dabei ist zwischen dem administrativen und dem legislativen Bereich zu unterscheiden. Eine Mischung ist denkbar und oft sinnvoll. Steuerverwaltungsprojekte tendieren grundsätzlich zu einer größeren Nachhaltigkeit, weil Veränderungen in der Verwaltungsstruktur eine längere Bestandskraft haben. Angesichts der in der Dritten Welt weit verbreiteten Klientel- und Patronagepraktiken sind einer derartigen Bestandskraft andererseits jedoch häufig enge Grenzen gesetzt.

- Steuerprojekte mit legislativem Schwerpunkt sind dem politischen Tageskampf ausgesetzt und sollten sich deshalb um eine Verbreiterung der Legitimation durch Einbezug auch opponierender Kräfte bemühen. Derartige Projekte können nur schwer ownership herstellen, wenn die Beratung sich auf Modelle stützt, die vom

internationalen Standard abweichen. Dasselbe gilt, wenn typisch deutsche Modelle verwendet werden.

- Ein fachlich entsprechend dem state of the art konzipiertes und durchgeführtes EZ-Vorhaben zur Unterstützung eines Akteurs in dem Bereich öffentliche Finanzen garantiert noch keinen Erfolg, da das System der öffentlichen Finanzen einen Akteursverbund aus Legislative, Exekutive und Judikative darstellt. Dieses System ist durch vielfältige, teils komplementäre, teils kompetitive Interdependenzen charakterisiert, die sich kumulativ, neutralisierend oder auch konterkarierend auswirken können.

- Die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle setzt klare gesetzliche Regelungen und den Willen des Finanzministeriums und Parlaments voraus, dieser Kontrolle auch die ihr zukommende Bedeutung beizumessen.

- Ownership ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den entwicklungspolitischen Erfolg eines EZ-Vorhabens im Bereich der öffentlichen Finanzen. Darüber hinaus bedarf es der capacity und des commitments des Partners.

- Die Verbindung von TZ und FZ im Steuerbereich ist punktuell unabdingbar. Ein häufig nachgefragter Ansatz von Steuerprojekten ist der IT-Bereich. Hier sind weder mit TZ- , noch mit FZ allein nachhaltige Wirkungen zu erzielen.

- Ein Steuerprojekt kann Wirkungen grundsätzlich nur durch Wissensvermittlung erzielen. Dies ist untrennbar mit Personaleinsatz verbunden. Durch finanzielle Zuschüsse allein kann ein Steuersystem nicht verbessert werden. Beratungsvorhaben im Bereich der Steuerverwaltung sind somit ein genuines Betätigungsfeld der TZ, nicht der FZ. Grundsätzlich ist dafür Sorge zu tragen, dass derartige Vorhaben eine ausreichende Personalausstattung aufweisen. Die im Regelfall praktizierte Beschränkung auf einen Ein-Mann-Einsatz kann, wie diese Metaevaluierung ausweist, sich im Einzelfall zielbeeinträchtigend auswirken. Ein anspruchsvoller Ansatz, bei dem TZ und FZ verknüpft werden müssten, bietet sich insbesondere im IT-Bereich an.

- Die Kooperationserfahrungen im Regionalprojekt Genderorientierte Fiskalpolitik (Nr.1) weisen auf Grenzen und Chancen dieses Projekttyps hin: 1.) Ungünstige sozio-ökonomische Rahmenbedingungen (grosse Armut, hohe Arbeitslosigkeit, geringe

Finanzausstattung, ungenügende Infrastruktur und fehlendes Humankapital) setzen einer partizipativen und genderorientierten Haushaltsführung enge Grenzen. 2.) Das Engagement der Projektpartner wie der Zielgruppen ist eine notwendige, wenn auch keineswegs ausreichende Bedingung für den Projekterfolg. Sollen Frustrationen und Fehlentwicklungen vermieden werden, müssen ergänzend die Implikationen und Konsequenzen einer genderorientierten Haushaltsstrategie von den in das Projektgeschehen Involvierten (Projektträger, Partnerinstitutionen, Zielgruppen) auch wirklich voll begriffen werden. - Einschlägige Politiken eröffnen jedoch auch Chancen:

1.) Die Einführung einer partizipativen, genderorientierten Haushaltsgestaltung mobilisiert politische Ressourcen der Zivilgesellschaft jenseits der und quer zu latenten oder manifesten parteipolitischen Loyalitäten. Sie stärkt die Zivilgesellschaft und die soziale Verankerung der Demokratie und entlastet die politisch Verantwortlichen.

2.) Partizipative Haushaltsgestaltung führt zu einer Annäherung der Zivilgesellschaft an die politisch Verantwortlichen und trägt dazu bei, die durch zahlreiche Umfragen belegte und der Demokratieentwicklung abträgliche Entfremdung (desencanto) zwischen Wählern und Gewählten abzubauen. Haushaltspolitische Entscheidungen werden für den Bürger besser nachvollziehbar, die Identifikation mit ihnen erleichtert. Damit wird zu einem Abbau dichotomischer Vorstellungen beigetragen (zwischen „denen da oben“ und den Bürgern). Verantwortlichkeiten werden geteilt und die Legitimationsbasis (haushalts)politischer Entscheidungen verbreitert.

3.) Eine partizipative und gendersensible Haushaltsgestaltung führt nur dann zu den gewünschten Ergebnissen, wenn sie über ausreichende und verlässliche soziökonomische Daten verfügt. Die im Rahmen des Vorhabens erstellten Pionier-Studien (diagnostische Erhebungen, systematische Untersuchungen über die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit) sind in dieser Hinsicht eine wertvolle Grundlage für künftige Fortbildungsmaßnahmen und haushaltspolitische Prioritätensetzungen.

4.) Genderorientierte Haushaltsplanung hat dort erhöhte Realisierungschancen, wo (a) die Zentralregierung ernsthaft eine Dezentralisierungspolitik betreibt; (b) sie sich durch entsprechende Absichtserklärungen zu einer genderorientierten Fiskalpolitik verpflichtet; (c) bereits GTZ-Projekte vor Ort sind, die in benachbarten Politikfeldern arbeiten; (d) bereits lokale Initiativen bestehen, die die Thematik behandeln; (e) einschlägige gesetzliche Regelungen vorliegen; (f) eine engagierte Zivilgesellschaft für



eine dauerhafte Verankerung des Themas im Partnerland sorgt; schließlich (g) bereits Erfahrungen mit partizipativer Haushaltsgestaltung vorliegen. Allerdings ist darauf zu achten, dass die Bürger angesichts der Komplexität des Haushaltsprozesses nicht mit neuen Themen bzw. Ansprüchen überfordert werden.

### 7.3 Regierungsberatung im Bereich Wirtschaft und Finanzen

- Bei TZ-Projekten, die auf Politikbeeinflussung durch Regierungsberatung abzielen, sind Schlussfolgerungen und Lernerfahrungen der Projektebene nicht von politischen Schlussfolgerungen zu trennen. Interventionen im Bereich öffentliche Finanzen tangieren Kernpunkte nationaler Souveränität. Steht der nationale Haushalt als Kern der nationalen Souveränität unter Kuratel externer Geber - wie im Falle Malis (Nr.12) und Burkina Fasos (Nr.4) - sind nationalistische Reaktionen auf diese Souveränitätseinbuße dann nicht auszuschließen, wenn die eigenen Präferenzen im Widerspruch zu den Präferenzen der Geber stehen oder geraten.

- Projekte der Regierungsberatung entziehen sich aufgrund ihrer hohen Komplexität, des mit ihnen verbundenen Interdependenzmanagements und ihrer erhöhten Anfälligkeit für Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen herkömmlichen quantitativen Erfolgsmessungen. Dies impliziert zum einen, dass Projektziele und Indikatoren der Politikberatung flexibel gestaltet werden und an sich ändernde Rahmenbedingungen anpassbar sein müssen, zum anderen, dass Projektziele, die auf Verhaltensänderungen abheben, nur langfristig und nicht in den üblichen dreijährigen Angebotszyklen formuliert werden sollten.

- Es ist zu befürchten, dass Politikberatungsprojekte in den Evaluierungen grundsätzlich schlechter abschneiden als herkömmliche TZ-Projekte. Dafür sorgen vor allem die „upstream“-Position des Politikberaters und die hohe Anfälligkeit solcher Projekte für Externalitäten. Dies gilt angesichts der hohen Komplexität insbesondere für Dezentralisierungsprojekte (Nr.9).

- Zeitlich sehr lange Beratungseinsätze von Regierungsberatern können sich kontraproduktiv auswirken. Gerade hochkompetente ProjektmitarbeiterInnen entwickeln mit zunehmender Dauer ihres Einsatzes institutionelle Insiderkenntnisse, die in der heimischen Ministerialbürokratie zuweilen als Bedrohung perzipiert werden.

Der ausländische Berater/ die ausländische Beraterin wird dann - oft ohne es selbst wahrzunehmen oder zu wollen - zum Akteur in der innerbürokratischen Politik mit ihren Rivalitäten und Machtkämpfen. Seine/ihre Beratungsaufgabe wird dadurch erschwert (Nr.9).

#### 7.4 Dezentralisierung

- Die bisweilen ablehnende Haltung von nationaler Regierung und Verwaltung gegen bestimmte Dezentralisierungsmaßnahmen ist teilweise aus verwaltungsökonomischen Erwägungen oder aus übergeordneten und politischen Gründen geboten und verdient es, verstanden zu werden, um gemeinsam noch bessere Wege finden zu können.

- Der primär nachfrageorientierte Ansatz hat sich bewährt, da er die ownership und die Nachhaltigkeit auf Seiten des Partners stärkt. Nur starke Partner sind in der Lage, den Beratungsbedarf zu definieren und die Beratungsinhalte zu internalisieren.

- Die enge Abstimmung und Kooperation mit anderen bilateralen und multilateralen Gebern lässt eine wirkungsvolle Aktionseinheit im Verhältnis zu den nationalen Partnerinstitutionen entstehen.

- Erfolge auf der Mikroebene hängen stark von der wirtschaftlichen Dynamik auf der Makroebene ab.

- Die Dezentralisierung ist ein wichtiger Meilenstein für die Umsetzung der Armutsbekämpfung und die Erreichung der MDG.

- Der in zahlreichen Projekten gewählte Mehrebenenansatz hat sich als effizient und flexibel erwiesen. Er ist nicht nur geeignet, die postulierten Synergieeffekte zwischen den vertikalen Ebenen eines nationalen politisch-administrativen Systems zu erzielen, sondern auch messbare positive Wirkungen zu erzielen, wenn einmal eine Ebene versagen sollte. Voraussetzung ist allerdings, dass es im Lande schon eine gewisse Dezentralisierungsdynamik gibt, die den Prozess selbständig weiter trägt und der Partner empfänglich ist für eine sachgerechte Beratung.

- Die Erfahrung zeigt, dass die meisten Kommunen - insbesondere die weniger großen und wirtschaftlich schwächeren - in Entwicklungsländern allein und aus eigener Kraft nicht ausreichend an der politischen Gestaltung und wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung ihres Landes teilhaben können. Ihre Finanzausstattung reicht nicht aus, die für ihre Bürger und Kommunen benötigte Infrastruktur aufzubauen und zu unterhalten. Auch bei voller Ausschöpfung sind die Kommunen auf Transferzahlungen sowie vertikale und horizontale Ausgleichsmechanismen angewiesen. Die Verknüpfung nationaler und kommunaler Einnahmesysteme - mit Transferleistungen an die Kommunen - ist auf absehbare Zeit somit unabdingbar.

## **8. Empfehlungen**

### 8.1 Sektorübergreifende Empfehlungen

- Eine gründliche Analyse der politischen Rahmenbedingungen des Partnerlandes (Akteursanalysen sowie Analysen der Interessen und Handlungsmöglichkeiten auch externer Partner) ist vor jeder Projektintervention unverzichtbar. Durch sie kann die Formulierung realistischer Ziele erleichtert werden. Dieser Empfehlung ist um so mehr Folge zu leisten, wenn es sich um Post-Konflikt-Länder oder solche mit Regimewechseln handelt. In politisch sensiblen Bereichen sollte der Zuwendungsgeber zudem kritischer auf die Beratungsinhalte achten.

- Bei der Auswahl der Berater ist nicht nur auf deren fachliche Eignung zu achten, sondern auch auf deren Fähigkeit, in anderen Kulturen tätig zu sein. Die GTZ-Mitarbeiter vor Ort müssen in Konfliktsituationen auch Mut zu schwierigen Entscheidungen haben.

- Bei Projekten, die ohne LZE durchgeführt werden, sollte der über die Laufzeit eingesetzte Kurzzeitberater auch über genügend Managementqualitäten verfügen (Nr.13).

- Die Einbindung qualifizierter lokaler bzw. regionaler Berater ist dringend zu empfehlen. Dabei ist jedoch im Einzelfall zu prüfen, ob dies nicht auf dem

einheimischen Arbeitsmarkt zu unververtretbaren Engpässen führt und den lokalen Expertenmangel zusätzlich verschärft.

- Evaluierungs- und Monitoring- Systeme sollten bei TZ-Projekten systematisch eingeführt und angewendet werden, um im Sinne der postulierten Wirkungsketten die vom Projekt erzeugten Wirkungen systematischer erfassen zu können.

- Das bisherige, auf nationale Projekte zugeschnittene e-VAL- Verfahren sollte in der Weise modifiziert werden, dass eine Zuordnung der Ergebnisse nach Ländern, thematischen Schwerpunkten und (ggf. ergänzend) Hierarchieebenen des involvierten externen und nationalen Personals möglich wird. Zum anderen sollte eine Anpassung der Bewertungsskala an die Schulnoten erfolgen. Die qualitative Beschreibung der Bewertungsstufen trägt zur Verwirrung bei, da bei vielen Lesern die Gleichsetzung der in Ziffern gegebenen Note mit den altbekannten Schulnoten erfolgt.

## 8.2 Öffentliche Finanzen / Steuern

- Bei Vorhaben im Steuerbereich handelt es sich um eine entwicklungspolitisch wichtige Intervention, die auch mit der entwicklungspolitischen Grundausrichtung der Bundesrepublik Deutschland übereinstimmt. Vorhaben in diesem Bereich sollten weiter im Rahmen entwicklungspolitischer Zusammenarbeit gefördert werden, dies jedoch stets mit dem Ziel, sich mittelfristig überflüssig zu machen.

- Die Erstellung eines Steuerberatungskonzepts sollte im Rahmen eines übergeordneten Public Financial Managements (PFM) erfolgen.

- Bei Interventionen im Bereich „öffentliche Finanzen“ ist jeweils situationsbedingt zu prüfen, ob auf der Ausgabenseite und/oder auf der Einnahmenseite angesetzt werden soll.

- Steuerreformprojekte sollten im Rahmen des Möglichen auf eine breite politische Basis gestellt und oppositionelle Gruppen möglichst einbezogen werden, um die Legitimationsbasis für ein derart sensibles policy-Feld zu verbreitern.

- Der Steuersektor wird international als so wichtig eingestuft, dass es in der Regel zu Konkurrenz von Projekten der verschiedenen Geber mit gleicher Zielrichtung kommt. Dies wirkt sich auf die Effizienz negativ aus und ist absolut kontraproduktiv. Es ist zu riskant, allein auf den guten Willen und das Geschick der Akteure vor Ort zu vertrauen. Koordination und Kooperation stellen sich nur durch Konzepte und Rahmenvereinbarungen auf internationaler Ebene ein. Sie sind anzustreben. Die Paris-Deklaration ist ein erster Schritt in diese Richtung. Mit Blick auf die zunehmende Bedeutung und (hoffentlich einsetzende) praktische Umsetzung der internationalen Geberkoordination sollten bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit auch mögliche Folgemaßnahmen anderer Geber in die Beurteilung einfließen.

- In der Projektkonzeption sollte der Ausbildungskomponente ein größeres Gewicht eingeräumt werden und der Partnerorganisation zumindest die Notwendigkeit einer angemesseneren Institutionalisierung der Aus- und Fortbildung im Bereich Öffentliche Finanzen / Steuern sowie einer angemessenen Personalpolitik verdeutlicht werden.

- Steuerprojekte mit legislativem Schwerpunkt sollten sich nur in Ausnahmefällen mit direkter Besteuerung (z.Bsp. Einkommensteuer) befassen. Indirekte Steuern (vor allem Mehrwertsteuer) incl. Zölle und die Gestaltung der Grundlagen des Besteuerungsverfahrens empfehlen sich weit mehr im Hinblick auf nachhaltige Wirkungen.

- Steuerprojekte können in eine Programmstruktur integriert werden. Das erfordert hohe Budgets und präzise Planung. Die Gefahr der Überfrachtung ist groß. Realistisch kann die Verbindung von Gesetzesberatung zu staatlichen Steuern und zu Kommunalabgaben in einem Programm „Zentrale und dezentrale Finanzierung von öffentlichen Ausgaben“ sein. Auch die Neukonzeption von Steuerrecht und Wirtschaftsrecht ließe sich sinnvoll verbinden, etwa zu einem Programm „Wirtschaftsförderung durch einheitlichen Rechtsrahmen“. Ein eigenes Programm könnte auch „Steuern und Finanzausgleich“ sein. Abzuraten wäre dagegen von einem Programm „Budgetreform“, das die Einnahmen des Staatshaushalts, also Steuerpolitik und Steuererhebung, mit der Ausgabenseite kombiniert. Damit wäre ein TZ-Programm der herkömmlichen Struktur klar überfordert, auch wenn es unter dem Aspekt von good governance als optimale Kombination erscheint.

- Finanzkontrollkammern dienen der Überwachung der staatlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung. Ihnen kommt ergänzend die Aufgabe zu, als institutionalisierte Berater zu haushaltsrechtlichen und haushaltswirtschaftlichen Fragen und Entscheidungen von Regierung und Parlament gutachterlich Stellung zu nehmen. Beide Aufgaben sind wichtig für ein transparentes und effektives Finanzwesen.

- Unverzichtbare Voraussetzung erfolgreicher Arbeit einer Finanzkontrollbehörde ist ihre eindeutige verfassungsrechtliche Einordnung im staatlichen Institutionengefüge sowie eine klare gesetzliche Zuordnung und Abgrenzung ihrer Aufgaben und Kontrollbefugnisse. Externen Beratungsleistungen für die Schaffung dieser rechtlichen Rahmenbedingungen nach internationalen Standards sollte daher in EZ-Vorhaben zur Unterstützung von Finanzkontrollbehörden Priorität zukommen. Zudem ist in diesem Prozess Transparenz erforderlich und die Zivilgesellschaft in die Beratungen einzubeziehen.

- Bei der Definition von Anknüpfungspunkten, Kriterien für die Zuteilung oder Verteilung von Einnahmen oder Einnahmequellen sollten die Auswirkungen auf die wirtschaftlich schwachen Bürger und Kommunen beachtet werden.

- Der Anspruch, Steuerprojekte armutsorientiert konzipieren zu müssen, sollte relativiert werden. Da der Ausgabenpolitik größere Bedeutung für die Minderung der Armut zukommt, sollten Steuerprojekte mehr im Kontext der öffentlichen Finanzen insgesamt gesehen werden.

- Bei Berücksichtigung von genderspezifischen Aspekten im Rahmen der Besteuerung ist auf mögliche Zielkonflikte (z. Bsp. Forderung nach Transparenz und Einheitlichkeit) zu achten.

- Bei Interventionen im Bereich der lokalen Gebühren und sonstigen Abgaben sind deren geringe Ertragskraft sowie die gesellschaftlichen Erfordernisse und Zwecke zu bedenken. Gesichtspunkte wie Kostendeckung, Einnahmengenerierung sind als nachrangig zu betrachten.

- Es sollte Verständnis für jene politischen Mandatsträger aufgebracht werden, die aus tatsächlichen (Verhältnis Transferleistungen - eigene Quellen), wirtschaftlichen (Aufwand, Kosten/Nutzen) und politischen Gründen (fehlende positive Gestaltungs-

und Darstellungsmöglichkeit, Konflikte mit breiten Wählerschichten) die Generierung der eigenen Einnahmen als wenig vorrangig ansehen.

- Die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten der Ausgabenseite des Haushalts sollte nicht unterschätzt werden. Es ist vor allem dieser Teil des Haushalts, der als „Regierungsprogramm in Zahlen“ gelten kann. Er gibt Auskunft über politische Prioritätensetzungen und Unterlassungen und ist der Nageltest dafür, ob das Bekenntnis zu den MDG (Armutsreduktion, Gender u.a.) mehr ist als ein Lippenbekenntnis.

- Der in einigen Ländern implementierte partizipative Haushalt sollte als Basis genutzt werden, um wirksam Weichen (Ausstattung mit Finanzmitteln) für die Entwicklung in bestimmten Bereichen (z.Bsp. Jugend, Umwelt, Inklusion benachteiligter Bevölkerungssegmente) zu stellen.

- Die häufig (zu Recht) favorisierte Nachfragerorientierung sollte bei TZ-Interventionen im Bereich öffentliche Finanzen durch eine stärkere Verknüpfung der angebotenen Beratungsleistungen ergänzt werden.

- Ein Steuerprojekt kann nur mit Arbeitsschwerpunkten Erfolg haben. Universalberatung kann nur Nebenservice sein, ist aber insoweit unverzichtbar.

- Gegen die politischen Prozessen immanente Tendenz zu diskriminierenden Interventionen lassen sich auch Steuersysteme nicht immunisieren. Wohl aber gibt es - wenigstens prinzipiell - Möglichkeiten einer Systemstabilisierung durch einen breiten politischen Dialog. Die Geberseite sollte diese Möglichkeiten gemeinsam mit dem Partner zumindest ausloten. Ohne zusätzliche Kompromisse bei der konkreten Ausgestaltung des Steuersystems ist allerdings eine Stabilisierung nicht erreichbar.

- TZ-Projekte, die die Umsetzung komplexer Systemreformen zum Gegenstand haben und zudem die Interessen der meisten Mitglieder einer Gesellschaft unmittelbar berühren, sollten Informations- und Kommunikationsaktivitäten enthalten.

- Bei Steuerprojekten für Transformationsländer sollte die Ausbildungskomponente in adäquatem Umfang in die Gesamtkonzeption einfließen.

- Für Steuersystemreformen empfiehlt sich ein breiter politischer Dialog, um die politische und gesellschaftliche Unterstützung der Reformmaßnahmen zu erhöhen.

- Steuerprojekte sollen in der Regel das zentralstaatliche Finanzministerium als Trägerorganisation wählen, um größtmögliche Wirkung zu erzielen. Ein Mehrebenenansatz drängt sich nicht auf.

- Für den Bereich der genderorientierten Fiskalpolitik, einem relativ neuen Kooperationsfeld der internationalen TZ, kommt das lateinamerikanische Regionalprojekt (Nr.1) zu folgenden Empfehlungen:

(1) Im Haushalt eines Landes, einer Kommune, spiegeln sich die politischen Prioritäten (und Unterlassungen) einer (nationalen bzw. lokalen) Regierung. Seine Aufstellung liegt in der gemeinsamen Verantwortung von Regierung und Parlament und ist in der Regel ein hoch sensibler, konflikträchtiger und von Machtkalkülen geprägter Vorgang, seine Implementierung und Evaluierung in der politischen Praxis weitgehend Domäne der Exekutive und nur schwer zu kontrollieren. Den Haushaltszyklus über partizipative Mechanismen zu beeinflussen, sei es, aus der politischen Arena heraus (der Regierung, den Parlamentsfraktionen) oder von unten aus der Zivilgesellschaft erfordert einschlägiges Wissen, Zeit und viel politisches Fingerspitzengefühl. Dies gilt auch für jeglichen Versuch, den Haushalt gendergerechter zu gestalten. Kurzfristige Erfolge sind kaum zu erwarten, wohl aber anhaltender Widerstand seitens der Regierung und ihres administrativen Unterbaus. TZ-Maßnahmen sollten diese Sachverhalte mit ins Kalkül ziehen und insbesondere bei der Ziel- und Indikatorenformulierung auf Realismus achten. Einschlägige Fortbildungsangebote sollten sich insbesondere an politische Entscheidungsträger richten (Parlamentarier, Vertreter der Ministerialbürokratie), wobei die Module weniger auf die technische Seite genderorientierter Fiskalpolitik abstellen sollten (hier sind die policy makers bereits unschlagbare Experten), als vielmehr auf deren politische, wirtschaftliche, und soziale Implikationen. Überzogene Erwartungen/ Projektziele sind spätestens dann demotivierend und letztlich kontraproduktiv, wenn sie – weil die Verhältnisse dies erfordern – im Verlauf des Projektgeschehens nach unten korrigiert werden müssen.



(2) Hohe Motivation und persönliches Engagement der an partizipativen Haushaltsprozessen Beteiligten sind zwar wichtige Vorbedingungen für den Projekterfolg, ersetzen aber nicht ein ausreichendes Wissen über den Haushaltsprozess in all seiner Komplexität und über die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Implikationen seiner genderorientierten Ausgestaltung.

(3) Nach den einschlägigen Projekterfahrungen versprechen insbesondere solche TZ-Maßnahmen im Bereich genderorientierte Fiskalpolitik Erfolg, die (a) auf den Projekterfolg begünstigende Kontextfaktoren und ein entsprechendes Makroklima stoßen; (b) eine mindestens 3-jährige Projektlaufzeit vorsehen; (c) einen Frauen und Männer gleichermaßen integrierenden Ansatz verfolgen; (d) den Akzent auf Wissensbereitstellung und Wissensmanagement sowie einschlägige Aus- und Bildungsmaßnahmen setzen; (e) einen Mehrebenenansatz verfolgen, dabei jedoch der lokalen Ebene besondere Aufmerksamkeit und Förderung zuteil werden lassen, da hier, im Nahbereich, die Erfolgchancen am größten sind; (f) solche Bildungsmodule vorsehen, die dem unterschiedlichen Bildungsbedarf von Regierungsangehörigen, Abgeordneten, technischem und Verwaltungspersonal sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren Rechnung tragen; (g) in der politischen Arena solche potentiellen Partner ansprechen, die ein gewisses Standing aufweisen, über politischen Einfluss verfügen und als seriös gelten; (h) mit lokalen und internationalen Partnern konzeptionell abgestimmt sind sowie - falls möglich - mit diesen Partnern arbeits- und kostenteilig erledigt werden.

(4) Im Rahmen des Projekts wurden in Costa Rica, Venezuela, Bolivien und Chile in diagnostischer und didaktischer Absicht Handreichungen/ Handbücher unterschiedlicher theoretischer Fundierung und didaktischer Elementarisierung erarbeitet. Diese in Lateinamerika einmaligen Ausarbeitungen werden bislang erst in Ansätzen als Informationsquelle, Bildungsressource und Entscheidungsgrundlage genutzt. Es wird empfohlen, diese Basisdokumente gemeinsam mit dem zur Zeit in der Endrevision befindlichen GTZ-Handbuch zur genderorientierten Fiskalpolitik breit zu streuen und die in diesen Dokumenten enthaltenen Bausteine für einschlägige Bildungsmaßnahmen zu verwenden. Insbesondere der Leitfaden eignet sich dank seines umfassenden Ansatzes für solche Zwecke. Da aufgrund der Beendigung des Vorhabens und dem damit verbundenen Wegfall eines Kostenträgers keine weitere Nutzung bzw. Vertiefung der erarbeiteten Materialien (z.Bsp. Übersetzung und Druck

der Handbücher) möglich ist, sollte nach Partnern (z. Bsp. politische Stiftungen) oder innerbetrieblichen Möglichkeiten (Eigenmaßnahme) gesucht werden, um die Leistungen des Vorhabens weiter zu nutzen.

(5) Das unter der Regie des Projektpartners FLACSO gestaltete Internet-Portal (inklusive seines Bulletins) wurde als eine der erfolgreichsten Projektkomponenten beschrieben. Durch eine gezielte, breit gestreute mail-Aktion (unter Einbezug der deutschen FZ- und TZ-Community) sollte für seine aktive Nutzung geworben werden. Ergänzend sollte Initiativen unterstützt werden, die auf eine didaktische Aufbereitung des Portals und seine Verlinkung mit anderen einschlägigen Initiativen (z.Bsp. den o.g. Handreichungen) abzielen.

(6) In einem sozioökonomischen Umfeld, das durch extreme Armut charakterisiert ist und dessen haushaltspolitische Ressourcen eine Minimalausstattung nicht überschreiten, muss ein Projekt, das auf eine gendergerechtere Haushaltsgestaltung abstellt, als Luxus erscheinen. In einem solchen Kontext sollte deshalb von einer derartigen Projektinitiative abgesehen werden. Vergleichbares gilt in einem Umfeld, das durch hochgradig klientelistische Strukturen und/ oder Korruption charakterisiert ist.

(7) Neuere Entwicklungen im BMZ, insbesondere die verstärkte geographische und thematische Fokussierung des deutschen FZ- und TZ-Engagements (Ressourcensicherung, Umweltschutz, Krisenprävention) lassen vermuten, dass die Gender- Thematik, trotz ihres potentiellen Beitrags zu diesen Schwerpunktbildungen sozusagen durch das Raster der Aufmerksamkeit fällt und jene Kräfte innerhalb und außerhalb der EZ-community Verstärkung erfahren, die das Gender-Thema schon immer als Modethema begriffen. Eine solche Entwicklung wäre angesichts der einschlägigen EZ-Aktivitäten anderer Geberländer und der einschlägigen UN-Institutionen indes fatal. Es wird in diesem Zusammenhang interessant sein, welchen Stellenwert die Gender-Problematik in der zur Zeit in Arbeit befindlichen BMZ-Strategie für Lateinamerika einnehmen wird.

(8) Die im Rahmen des Projekts erstellten Studien zur Vereinbarkeit von reproduktiver und produktiver Tätigkeit sind eine wertvolle Informationsquelle und Entscheidungsgrundlage mit zahlreichen, bislang unbekanntem Daten. Sie sind nicht

nur für den Bereich Gender-Projekte von Wert, sondern auch für all jene Projekte, die im Einzugsbereich Arbeitsmarkt-, Sozial- und Familienpolitik angesiedelt sind. Auch dieser Sachverhalt spricht für eine entsprechende Verbreitung der Dokumente.

(9) Obwohl Fragen der genderorientierten Fiskalpolitik inzwischen international breit diskutiert werden und interessante Praxiserfahrungen vorliegen, spielt dieses Thema in der deutschen Gender-Debatte bislang offensichtlich noch keine Rolle. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, die Evaluierungsergebnisse auch in die deutsche Wissenschafts-Community hinein zu vermitteln (z. Bsp. im Rahmen von Lehrveranstaltungen, wissenschaftlichen Workshops und einschlägigen Kongressen).

### 8.3 Regierungsberatung im Bereich Wirtschaft und Finanzen

- Zur Sicherung der Effizienz, Effektivität und Nachhaltigkeit sollte die Fachabteilung der GTZ immer auch bei der Projektdurchführung beratend eingebunden sein, unabhängig davon, ob es sich im konkreten Fall um ein Projekt handelt, das quasi „outgesourced“ weitestgehend von externen Gutachtern oder bundesdeutschen Finanzbehörden durchgeführt wird.

### 8.4 Dezentralisierung

- Bei bestimmten gesellschaftspolitisch relevanten Themen, z.Bsp. Umwelt und Gesundheit, empfiehlt sich im Sinne dezentralisierter Kompetenzen die aktive Einbindung Jugendlicher. Dies ist nicht nur kostengünstig, sondern bietet auch authentische Zugangs- und Vermittlungsmöglichkeiten.

- In Dezentralisierungsprojekten, insbesondere in den Fällen, bei denen bereits Erfahrungen mit partizipativem Haushalt vorliegen, sollte die in der deutschen und internationalen TZ wie im regionalen Kontext in einigen Partnerländern vorfindbaren Ansätze zu einem genderorientierten Budgeting aufgegriffen und für den jeweiligen Kontext fruchtbar gemacht werden.

- TZ-Projekte im Bereich öffentliche Finanzen und Dezentralisierung/ Kommunalförderung bedürfen, um Nachhaltigkeit zu erreichen, genügend Zeit. Der übliche Planungszyklus von drei Jahren reicht dafür häufig nicht aus. Zu kurze

Laufzeiten und wiederholte Diskussionen um den Fortbestand eines Projekts führen in der Regel zu Reibungsverlusten und Demotivierung des Beratungspersonals. Das zielführende und wirkungsorientierte Projektmanagement erfordert Planungssicherheit .

- Für TZ-Vorhaben im Bereich Dezentralisierung / Kommunalentwicklung empfiehlt es sich, eine praktikable Diffusionsstrategie der best practices zu konzipieren, z.Bsp. über die Beratung von Clusters von Gemeinden oder über die Stärkung von Beratungsmittlern oder regionalen Universitäten.

- Bei Dezentralisierungsprojekten ist die permanente(re) Präsenz an der Basis ein wichtiger Erfolgsindikator. Diese könnte dazu genutzt werden, wichtige und erfolgreiche kommunale Initiativen und Partner stärker mit den Dezentralisierungsinstitutionen auf der nationalen Ebene zu verzahnen.

- Nationale Monitoring-Systeme im Bereich der Dezentralisierung/ Kommunalentwicklung sollten um Indikatoren zu den DAC-Kriterien ergänzt werden. Eine starke Anlehnung an diese Kriterien sollte auch dazu dienen, auf der Ebene des Monitoring und der Wirkungserfassung stärker gemeinsam mit den anderen internationalen Gebern zusammenzuarbeiten. Ergänzend empfiehlt sich für die Partnerinstitution, über ihre Erfahrungen zu berichten und replizierbare Beratungsmodule zu erarbeiten und zu verbreiten mit dem Ziel, eine größere Breitenwirksamkeit zu erreichen.

- Unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit empfiehlt sich bei Dezentralisierungsprojekten ein Abgehen von personenzentrierten Maßnahmen und eine institutionelle Vertiefung. Wenn Reformen nur solange Bestand haben, wie günstige personelle Konstellationen bestehen, bleibt ihr Nachhaltigkeitsgrad gering. Dies impliziert, die zur Effizienzsteigerung der Lokalregierungen dringend erforderlichen capacity-building-Maßnahmen nicht ausschließlich auf die Förderung von Humanressourcen auszurichten. Dies ist nicht leicht, da auf die individuelle Ebene ausgerichtete capacity-building- Maßnahmen einen problemlosen Mittelabfluss zu gewährleisten scheinen und sich vor dem Hintergrund der (von den Organisationen sich selbst vorgegebenen) primär quantitativ bemessenen Leistungsindikatoren verhältnismäßig leicht Projekterfolge nachweisen lassen. Angesichts der durch Neuwahlen verursachten hohen Personalfuktuation wird damit auch ein systematisches Aufbauen auf früheren

Trainingsmaßnahmen und die Konzipierung von Programmsequenzen verhindert. Insofern gestaltet sich individuelles capacity building zwar als überzeugendes Volksbildungsprogramm, ein entwicklungspolitisch überzeugendes Konzept ist darin indes nicht zu erkennen. Capacity-building-Maßnahmen müssen deshalb verstärkt auf der systematischen und organisatorischen Handlungsebene ansetzen.

- Auf lokaler Ebene herrscht bisweilen das Missverständnis, Dezentralisierung bedeute uneingeschränkte lokale Autonomie. Dem muss entgegengewirkt werden ohne dass dies von der Zentralregierung zum Vorwand für eine Rezentralisierung genommen wird. Dazu bedarf es des Schnittstellenmanagements, das dann bei den Provinzen ansetzen muss, wenn diesen per Gesetz die Kommunalaufsicht obliegt.

- Sog. linkage building stellt einen weiteren Weg zur systemischen Stärkung der Dezentralisierung dar. Dabei wird davon ausgegangen, dass Lokalregierungen nur dann zur Lösung der sich ihnen angesichts rapider Modernisierungsprozesse stellenden, technisch zunehmend komplexeren Steuerungs- und Managementaufgaben beizutragen vermögen, wenn sie über das entsprechende Fachwissen verfügen. Da Lokalbeamte selbst bei intensiver Weiterbildung damit überfordert sind, kommt es darauf an, dass sie wissen, wo sie das entsprechende Fachwissen abrufen können. Fündig werden sie dabei vor allem bei privaten Beratungsfirmen, Think Tanks, Universitäten, Interessengruppen und NGOs. Diese Verbindungen gilt es zu stärken vermittels eines „inside-out“- Ansatzes: Durch die Beratung der Lokalregierungen sollte deren Bereitschaft und Fähigkeit erhöht werden, mit den zuvor genannten wissensbasierten Einrichtungen problemlösungs- und zukunftsorientiert zusammenzuarbeiten.

- Auf der organisatorischen Ebene des capacity building ist auf eine Stabilisierung der Bürokratie, d.h. vor allem auf ein Eindämmen der klientelistischen Rekrutierungspraktiken und der damit verbundenen Personalfluktuaton hinzuarbeiten. Dazu wären Regelungen einzuführen die verhindern, dass jeder neue Bürgermeister oder Provinzgouverneur als erste Amtshandlung die Verwaltungsspitzen auswechselt. Ergänzend wären Rekrutierungskriterien zu definieren und ggf. sog. fit-and-proper“- Tests für die leitenden Beamten der Lokalverwaltung einzuführen. Zur Stärkung der Verantwortlichkeit der lokalen Regierungen könnten „meet-the- people-sessions“ der lokalen Abgeordneten oder regelmäßige Vor-Ort-Termine der Verwaltungsspitzen in

Unterbezirken und Stadtteilen eingeführt werden. Ergänzend würden regelmäßige Bürgersprechzeiten der Verwaltung und die Ernennung eines lokalen Ombudsmann die Kommunikation zwischen Bevölkerung und Lokalregierung verbessern.

- TZ-Projekte im Bereich Dezentralisierung / Kommunalentwicklung sollten grundsätzlich Organisationen der Zivilgesellschaft einbeziehen und hier insbesondere Frauenorganisationen.

- Konfliktmanagement und Bewußtseinsbildung sind für die Entwicklung von Föderalismus und die Demokratisierung politischer Strukturen von erheblicher Bedeutung. Sie sollten deshalb verstärkt eingesetzt werden.

---