



# EVALUIERUNG DES KOOPERATIONSMODELLS DER REFORMPARTNERSCHAFTEN

*Partnerschaft durch Fördern und Fordern?*

2022



**DEval**

DEUTSCHES  
EVALUIERUNGSI  
NSTITUT  
DER ENTWICKLUNGS-  
ZUSAMMENARBEIT

Seit 2017 arbeitet das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in ausgesuchten Staaten Afrikas mit einem speziellen Kooperationsmodell, den sogenannten Reformpartnerschaften (RPs). Diese folgen dem Leitprinzip „Fördern und Fordern“. Das Fördern beruht auf einem besonderen Ausmaß partnerseitiger *Ownership* und einem außergewöhnlich attraktiven Unterstützungsangebot. Letzteres wird im Sinne des Forderns jedoch nur beim Erreichen vereinbarter Reformschritte implementiert.

Im Fokus der Evaluierung steht die Frage, inwiefern es sich bei den RPs um eine zeitgemäße und angemessene Kooperationsform handelt. Aufbauend auf einem theoriebasierten Evaluierungsansatz werden zur Beantwortung hauptsächlich Experteninterviews geführt und Programm- sowie Strategiedokumente analysiert.

Es zeigt sich, dass das Kooperationsmodell konzeptionell zeitgemäß und in weiten Teilen angemessen ist, da es unter anderem die Entwicklungen seit der Paris-Accra-Agenda und die damit verbundene Debatte um die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt. Hinsichtlich der Fordern-Komponente fällt die Bilanz gerade bei der praktischen Umsetzung kritischer aus, da vor allem ein Partnerdialog zu politisch sensiblen Themen kaum etabliert werden konnte und diesbezügliche Erwartungshaltungen des BMZ nicht klar artikuliert wurden. Dies ist angesichts sich verschlechternder politischer Rahmenbedingungen in einigen Partnerländern besonders problematisch.

# EVALUIERUNG DES KOOPERATIONSMODELLS DER REFORMPARTNERSCHAFTEN

*Partnerschaft durch Fördern und Fordern?*

2022

# IMPRESSUM

## Verfasst von

Helge Roxin  
Mirko Eppler  
Dr. Marie-Sophie Heinelt

## Verantwortlich

Dr. Stefan Leiderer

## Gestaltung Umschlag und Grafiken

Katharina Mayer, DEval

## Lektorat

Marcus Klein, PhD

## Bildnachweis

Titelseite: kenary820, Shutterstock

## Bibliografische Angabe

Roxin, H., M. Eppler und M.-S. Heinelt (2022),  
*Evaluierung des Kooperationsmodells  
der Reformpartnerschaften, Partnerschaft  
durch Fördern und Fordern?*  
Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

## Druck

Bonifatius, Paderborn

© Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2022

ISBN 978-3-96126-165-9 (gebundene Ausgabe)  
ISBN 978-3-96126-166-6 (PDF)

## Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval)  
Fritz-Schäffer-Straße 26  
53113 Bonn

Tel.: +49 (0)228 33 69 07-0

E-Mail: [info@DEval.org](mailto:info@DEval.org)

[www.DEval.org](http://www.DEval.org)

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der  
Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist  
vom Bundesministerium für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)  
mandatiert, Maßnahmen der deutschen  
Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und  
nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei,  
die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame  
Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und  
die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-  
Website als PDF-Download verfügbar unter:  
[www.deval.org/de/publikationen](http://www.deval.org/de/publikationen)

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten  
Sie bitte an: [info@DEval.org](mailto:info@DEval.org)

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
findet sich unter:

[https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/  
bmz-stellungnahmen-19404](https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404)

# DANKSAGUNG

Das Evaluierungsteam wurde von zahlreichen Personen und Organisationen unterstützt, bei denen wir uns an dieser Stelle herzlich bedanken möchten.

In erster Linie gilt unser Dank allen Interviewpartner\*innen aus Äthiopien, Ghana, Tunesien sowie Deutschland, die uns durch ihre wertvolle Zeit und die Bereitstellung von Informationen unterstützt haben. Dies ist vor dem Hintergrund der Coronakrise besonders zu würdigen, da die Pandemie zum Zeitpunkt der Datenerhebung in vollem Gange war – mit all ihren negativen Folgen und Einschränkungen für alle Beteiligten. Zusätzlich beeinträchtigten politische Krisen unsere Erhebungen in Äthiopien und Tunesien. Deshalb bedanken wir uns ausdrücklich bei den von uns beauftragten Gutachter\*innen in den Fallstudienländern. Ohne ihre Unterstützung hätte die Datenerhebung vor Ort nur in deutlich begrenzterer Form stattfinden können.

Darüber hinaus danken wir den Mitgliedern der für diese Evaluierung eingerichteten Referenzgruppe für die vertrauensvolle, offene und konstruktive Zusammenarbeit. Vielen Dank!

Schließlich danken wir den externen Peer-Reviewern, Prof. Dr. Christof Hartmann und Dr. Niels Keijzer, sowie unserem internen Peer-Reviewer Dr. Johannes Schmitt für ihre kritischen Kommentare und ihre fachliche Unterstützung.

## ZUSAMMENFASSUNG

Gegenstand dieser Evaluierung ist das im Jahr 2017 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) etablierte Kooperationsmodell der Reformpartnerschaften (RPs). Dabei liegt der Schwerpunkt der Evaluierung auf der Frage, inwiefern es sich bei den RPs um eine zeitgemäße und angemessene Kooperationsform zur Überwindung von Entwicklungsbarrieren in ausgewählten afrikanischen Ländern handelt.

Ergebnis der Evaluierung ist, dass sich die RPs mit ihrer Verbindung von fördernden und fordernden Elementen und dem Fokus auf *Ownership* und Partnerschaft im Prinzip als zeitgemäße und in Teilen angemessene Kooperationsform mit ausgewählten afrikanischen Ländern beschreiben lassen. Allerdings zeigt sich auch, dass das Kooperationsmodell in konzeptioneller Hinsicht angepasst werden sollte, um den Erfahrungen der ersten Jahre Rechnung zu tragen und es tragfähig für die Zukunft zu gestalten. Dies gilt insbesondere mit Blick auf eine stärkere Berücksichtigung sich potenziell ändernder politischer Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit.

### Hintergrund

Mit den RPs möchte das BMZ vor allem partnerschaftliche Beziehungen auf Augenhöhe fördern, bei denen das Partnerschaftsverständnis dem Leitprinzip „Fördern und Fordern“ folgt (Dok. 1, 4)<sup>1</sup>. Demnach wird einerseits in besonderem Maße auf partnerseitige *Ownership* geachtet und ein aus Partnerperspektive äußerst attraktives Angebot an Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) unterbreitet. Andererseits wird ein hohes Maß an Eigenverantwortung der Partnerländer eingefordert und das Prinzip der Konditionalität angewendet. Hierbei kommt der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) im Zuge sogenannter Reformfinanzierungen eine hervorgehobene Bedeutung zu. Dabei handelt es sich um ein neues Finanzierungsinstrument des BMZ, von dem ausschließlich Reformpartnerländer profitieren sollen und das dem Prinzip „Fördern und Fordern“ über die Anwendung von Konditionalität und großvolumiger finanzieller Unterstützung in besonderem Maße gerecht werden soll. Grundsätzlich soll das Kooperationsmodell zudem durch einen vertieften (politischen) Dialog gekennzeichnet sein.

Die RPs sind in den Marshallplan mit Afrika eingebettet, dessen Zweck es ist, eine neue Partnerschaft zwischen Deutschland und afrikanischen Staaten zu begründen – mit der Perspektive eines prosperierenden und friedlichen Afrikas. Darüber hinaus gelten die RPs als bilateraler Beitrag Deutschlands zum Compact with Africa (CwA), einer Initiative der G20-Staaten zur Förderung von Privatinvestitionen in Afrika mit dem Ziel eines größeren und inklusiven Wachstums in afrikanischen Staaten. Über die RPs sollen somit gemeinsame Anstrengungen zu notwendigen Reformen in ausgewählten Sektoren in den Mittelpunkt der Zusammenarbeit gestellt werden. Entsprechend können Länder nur dann Reformpartner werden, wenn sie sich durch eine besondere Reformbereitschaft auszeichnen. Die neue Kooperationsform wird mit sieben afrikanischen Ländern praktiziert: seit 2017 mit Côte d'Ivoire, Ghana und Tunesien sowie seit 2019 mit Marokko, Senegal und Äthiopien. Im Mai 2021 wurde zudem Togo als Reformpartnerland ausgewählt.

Ogleich das Kooperationsmodell erst in der jüngeren Vergangenheit begründet wurde, bauen die RPs mit ihren Charakteristika und Zielsetzungen auf entwicklungspolitischen Debatten und Erfahrungen der letzten zwei Dekaden auf. Der herausragende Stellenwert von partnerseitiger *Ownership* und hochrangigem Dialog zeigt ebenso wie die Konzeption der RPs als ergebnisbasierter EZ-Ansatz eine direkte Anknüpfung an die Wirksamkeitsdebatte der EZ, die seit Anfang der 2000er-Jahre von Wissenschaft und Praxis intensiv geführt wird. Gleiches gilt für die Konzentration der EZ auf ausgewählte Partner und den verstärkten Einbezug privatwirtschaftlicher Akteur\*innen in staatliche Förderprogramme. Außerdem sollen im Zuge von RPs durch die Reformfinanzierung insbesondere Budgethilfen wieder vergeben werden, die bis Anfang der 2010er-Jahre

<sup>1</sup> Bei den mit ‚Dok‘ gekennzeichneten Dokumenten handelt es sich um unveröffentlichte interne Dokumente des BMZ, die deshalb nicht im Literaturverzeichnis erfasst sind.

bevorzugtes Instrument vieler Entwicklungspartner waren, um Prinzipien wirksamer EZ umzusetzen, im Kontext einer Reihe größerer Korruptionsfälle jedoch weitgehend eingestellt wurden. Ein fundamentaler Unterschied zu den im Regelfall multilateral konzipierten Budgethilfen früherer Jahre besteht jedoch darin, dass Reformfinanzierungen im Zuge des Kooperationsmodells der RPs und damit bilateral realisiert werden.

Zusammengefasst lässt sich festhalten: Die RPs knüpfen an bereits im Zuge der Paris-Accra-Agenda erprobte EZ-Instrumente (respektive EZ-Modalitäten) an und stellen einen Versuch dar, die Lehren und Prinzipien der Wirksamkeitsdebatte im Zuge der Kooperation mit ausgewählten Partnern umzusetzen. Gleichzeitig soll jedoch über stärker konditionale Elemente den gestiegenen Erwartungen haushälterischer Rechenschaftspflicht des deutschen Diskurses zu Budgethilfen gerecht werden.

## Vorgehensweise

In der Evaluierung wird eine Zwischenbilanz der übergeordneten Leitfrage gezogen, inwiefern es sich bei den RPs um eine zeitgemäße und angemessene Kooperationsform handelt. Dies erfolgt durch eine Bewertung der konzeptionellen Grundlagen der RPs (und deren Weiterentwicklungen) sowie eine Bestandsaufnahme erster Umsetzungsansätze. Da es sich bei den RPs um eine sehr junge Kooperationsform handelt und die Evaluierung vor allem der konzeptionellen Weiterentwicklung dient, ist ihre Reichweite begrenzt: Aufgrund der vergleichsweise kurzen Laufzeit der einzelnen RPs war die Bewertung von Wirkungen auf Outcome- und Impact-Ebene zum Durchführungszeitraum der Evaluierung noch nicht möglich. Eine Bewertung erfolgt somit vornehmlich auf Grundlage einschlägiger Fachliteratur und dreier Fallstudien mit dem Fokus auf die vom Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) definierten Evaluierungskriterien Relevanz, Kohärenz und Effektivität.

Hinsichtlich der Effektivität liegt der Schwerpunkt aufgrund der noch kurzen Laufzeit und der weitreichenden Ziele der Kooperationen auf einer Potenzialeinschätzung und einer Überprüfung der als wesentlich identifizierten Wirkmechanismen *Ownership* und Konditionalität. Weitergehende entwicklungspolitische Wirkungen müssen ausgeklammert bleiben.

Eine umfassende Effizienzbewertung war auf diesem noch schwachen Wirkungsfundament nicht möglich, weil die Kosten der Kooperationsform noch keinem klaren Nutzen gegenübergestellt werden konnten. Wenn einzelne für eine Effizienzbewertung relevante Aspekte bereits erkennbar sind, fließen diese jedoch in die Gesamtbewertung des Kooperationsmodells und die Schlussfolgerungen ein.

Für ein abschließendes Urteil zur Nachhaltigkeit des Kooperationsmodells war die bisherige Laufzeit der RPs ebenfalls nicht ausreichend. Gleiches gilt grundsätzlich für den Impact der RPs – allerdings wurde diesbezüglich eine Potenzialeinschätzung vorgenommen, um zumindest erste Eindrücke der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen zu gewinnen. Grundlage dafür waren unter anderem Einschätzungen deutscher Unternehmen.

Für die Bewertung des Kooperationsmodells ging die Evaluierung theoriebasiert vor, indem zunächst eine bis dahin nur in konzeptionellen Grundzügen vorliegende Theorie des Wandels mit zentralen Programmverantwortlichen bei der Umsetzung der RPs rekonstruiert wurde. Aus der Theorie und einschlägiger Fachliteratur zum Thema Entwicklungspartnerschaften wurden in der Folge die Evaluierungsfragen abgeleitet. Die bei der Erarbeitung der theoretischen Grundlagen zum Vorschein kommenden Lücken in der Beschreibung der genauen Wirkungsweise des Kooperationsmodells führten zu der Entscheidung, die Evaluierung prozessanalytisch anzulegen. Dabei wurde versucht, vor allem die beiden als besonders wirkungsrelevant eingeschätzten Mechanismen *Ownership* und Konditionalität möglichst lückenlos zu rekonstruieren.

Daneben zeigte sich in der Konzeptionsphase der Evaluierung, dass der erwartete Mehrwert des Kooperationsmodells in seinem Gesamtansatz und im Ineinandergreifen seiner Komponenten liegt. So tragen hypothetisch etwa die Mittelbündelung und die Hochrangigkeit des politischen Dialogs zur Relevanz der Kooperation bei. Dabei kommt der FZ im Rahmen der Reformfinanzierungen besondere Bedeutung zu, da großvolumige finanzielle Unterstützungsleistungen und die Anwendung von Konditionalität im Rahmen der RPs primär über dieses Instrument umgesetzt werden sollen. Ferner sollen Harmonisierungseffekte

durch ressortübergreifende Abstimmung auf nationaler Ebene vorangetrieben und gebergemeinsame Unterstützungsangebote auf internationaler Ebene geschaffen werden.

Der gewählte Analysefokus kam in drei Länderfallstudien zur Geltung, in denen die skizzierten konstitutiven Elemente des Kooperationsmodells vorhanden sind. Die bis dato heterogene Ausgestaltung der RPs in den jeweiligen Reformpartnerländern bedingte gleichzeitig eine Auswahl von Länderfallstudien, in denen unterschiedliche Schwerpunktsetzungen vorliegen und die zu verschiedenen Zeitpunkten begonnen haben (2017 respektive 2019). Die Rückbindung der Ergebnisse der so ausgewählten Länderfallstudien in Äthiopien, Ghana und Tunesien an das Kooperationsmodell erfolgte über die Beantwortung der aus der generischen Theorie des Wandels abgeleiteten Evaluierungsfragen und der Analyse übergeordneter Programmdokumente sowie grundsätzlicher Fachliteratur zum Thema. Zudem wurden zur Stärkung der externen Validität der Ergebnisse einzelne Interviews mit ausgewählten Wissensträger\*innen der anderen Reformpartnerländer geführt (Côte d'Ivoire, Marokko und Senegal).

## Ergebnisse

Die RPs sind sehr heterogen ausgestaltet und werden unter verschiedenen Rahmenbedingungen umgesetzt. Obwohl Reformpartnerländer formal allesamt „Reformchampions“ sein sollten, zeigt sich, dass der jeweilige Beginn von RPs auf unterschiedlichen Niveaus guter Regierungsführung und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit gründet. Zurückzuführen ist dies auf einen vom BMZ festgelegten dreistufigen Selektionsprozess:

- Erstens muss ein Reformpartnerland demnach am Compact with Africa teilnehmen.
- Zweitens muss das Land nicht klar definierte Mindeststandards hinsichtlich seiner Privatwirtschaftsorientierung und verstärkter Eigenleistungen (wie Eigeneinnahmen) einhalten sowie die Menschenrechte achten und eine gute Regierungsführung gewährleisten (etwa keine Kooperation mit Autokratien).
- Drittens muss es ein ebenfalls nicht näher definiertes Maß an politischer und wirtschaftlicher Bedeutung für die Bundesregierung erfüllen (Dok. 1, 4).

Mit Blick auf die letzten beiden Selektionsstufen legt das BMZ somit keine klar definierten Benchmarks fest. Gleichzeitig erhält sich das Ministerium die Option, jüngere Reformdynamiken in Partnerländern stärker zu berücksichtigen (und damit die erwähnten Mindeststandards zu unterlaufen). So lässt sich etwa erklären, dass Äthiopien trotz schwächerer Governance-Indikatoren aufgrund seines eingeschlagenen Reformkurses im Jahr 2018 als Reformpartnerland ausgewählt wurde. Als Konsequenz dieses Vorgehens variieren die aktuellen Reformpartnerländer mit Blick auf ihre politischen Rahmenbedingungen stark, und der mit dem Kooperationsmodell eigentlich einhergehende hohe Gesamtanspruch fällt beim Governance-Niveau teilweise ab.

Unter anderem vor dem Hintergrund dieser differenten Länderkontexte sind mehrere der als Kernelemente des Kooperationsmodells identifizierten Handlungsbereiche in den Reformpartnerländern unterschiedlich ausgeprägt und teilweise auch gar nicht vorhanden: So unterscheiden sich die RPs etwa mit Blick auf (1) die Anzahl der Schwerpunktsektoren wie die Sektoren selbst, (2) die Höhe (Mittelgröße gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und am Grad der Verschuldung) und Art der finanziellen Unterstützung (Reformfinanzierungen ja/nein, FZ-Zuschüsse versus FZ-Darlehen und marktähnliche Kredite) sowie (3) den Grad der Harmonisierung mit anderen Entwicklungspartnern. Die Gegenüberstellung der Reformfinanzierungen von Tunesien, Äthiopien und Ghana illustriert dies: Während für die Reformfinanzierung in Äthiopien zunächst 100 Millionen Euro in Form eines FZ-Zuschusses zu einer größeren Weltbank-Finanzierung zugesagt wurden, sind in Tunesien bereits mit der (ersten) Reformfinanzierung 300 Millionen Euro in Aussicht gestellt worden – allerdings in Form eines marktmittelbasierten Förderkredits der KfW Entwicklungsbank (KfW) (ohne FZ-Haushaltsmittel). In Ghana hingegen begann eine Reformfinanzierung in Form eines FZ-Darlehens aus Haushaltsmitteln erst im Jahr 2021, und das mit einem deutlich geringeren Finanzvolumen (40 Millionen Euro).

Die Heterogenität der RPs kann insgesamt vor allem dadurch erklärt werden, dass das Kooperationsmodell von vorneherein keine von den Länderkontexten unabhängige Ausgestaltung anstrebte und es sich um ein

sich laufend fortentwickelndes Modell ohne allzu rigide Vorgaben handelt. Erst in letzter Zeit wurde verstärkt auf die verbindenden Elemente geblickt – begleitet nicht zuletzt durch die vorliegende Evaluierung.

Ein wichtiges verbindendes Element stellt insbesondere der ökonomische Reformtrend in den Reformpartnerländern dar, den das BMZ an diversen Wirtschaftsreformen im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit und Liberalisierung festmacht. Trotz der recht unterschiedlichen Ausprägungen hat die Evaluierung auf der Grundlage der OECD-DAC-Kriterien übergeordnete Ergebnisse und Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Kooperationsmodells hervorgebracht:

### *Relevanz*

Die Bewertung der Relevanz der RPs fällt je nach Bewertungsmaßstab sehr unterschiedlich aus. So knüpfen die RPs mit ihren Schwerpunkten weitgehend an nationale Strategien, Prioritäten und Bedarfe der Partnerländer an, sodass der Befund zu ihrer Entwicklungsorientierung in der Evaluierung positiv ausfällt. Hingegen ist die Orientierung des Kooperationsmodells an Governance-Prinzipien kritischer zu bewerten. Sowohl mit Blick auf die länderspezifisch angemessene Berücksichtigung der Ausgangslage politischer *Governance* bei der Selektion wie im Verlauf der RPs zeigt sich, dass der Fokus auf sektorspezifische Governance-Fragen nicht ausreicht, damit die langfristig angelegten RPs auf einem soliden Fundament von Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung und Demokratie fußen. Auch wenn hierbei seit 2019 mit der „Governance-Initiative“ nachgesteuert wird und zuletzt Anzeichen einer intensiveren Auseinandersetzung mit dem Thema im Rahmen des politischen Dialogs konstatiert werden können, ist die Governance-Orientierung des Ansatzes insofern kritisch zu bewerten, als das Kooperationsmodell bisher noch keinen adäquaten Umgang mit teils rapide abnehmender Qualität politischer *Governance* gefunden hat. Dies wurde vor dem Hintergrund der politischen Krisen mit den Reformpartnerländern Äthiopien, Marokko und Tunesien besonders deutlich, die sich als fundamentale Herausforderung für die Verwirklichung eines langjährig angelegten Kooperationsmodells erwiesen haben.

### *Kohärenz*

Eine Zwischenbilanz der internen Kohärenz – also mit Blick auf die Arbeitsteilung und Schaffung von Synergien im Zuge des Kooperationsmodells sowie auf dessen Übereinstimmung mit Leitprinzipien der deutschen EZ – wird durch die Heterogenität der Befunde erschwert. Positive Ergebnisse zeigen sich vermehrt bei der Anknüpfung der RPs an strategische Ziele und Prinzipien der deutschen EZ, Herausforderungen dagegen beim ressortgemeinsamen Vorgehen.

Die externe Kohärenz – also die Komplementarität und Koordinationsleistung des Kooperationsmodells im Zusammenspiel mit den Partnern, anderen Gebern und internationalen Organisationen – lässt sich überwiegend positiv bewerten. Die Schwerpunkte der RPs sind weitgehend mit den Strategien und Prioritäten anderer Geber abgestimmt und ergänzen diese zumeist sinnvoll. Die RPs nutzen sowohl bestehende wie gemeinsame Systeme und Strukturen zur Abstimmung ihrer Aktivitäten mit anderen Gebern. Die gemeinschaftlich erarbeiteten Reformpartnerschafts- und/oder Reformfinanzierungsmatrizen dienen dabei als dialogfördernde Planungsinstrumente und tragen zu einer intensivierten Absprache zwischen verschiedenen Gebern bei. Allerdings unterscheidet sich die Reichweite der Geberharmonisierung in den verschiedenen Partnerländern; insbesondere wird sie im Zuge gebergemeinsamer Finanzierungen durch die bilaterale Sequenzierung und Priorisierung auszahlungsrelevanter Indikatoren begrenzt. Dies unterstreicht mit Blick auf die Geberharmonisierung die bestehenden Herausforderungen, die aus der bilateralen Konzeption des Kooperationsmodells resultieren. So sind kontinuierliche und enge Abstimmungsrunden mit anderen Gebern aufgrund des bilateralen Charakters des Kooperationsmodells prinzipiell ressourcenaufwendiger, als dies bei einem multilateral konzipierten EZ-Ansatz der Fall wäre.

### *Effektivität/Wirkmechanismen*

Wie eingangs erläutert, fokussiert die Evaluierung bei der Bewertung der Effektivität auf die Überprüfung erster Reformschritte und die Wirkungsweise der Mechanismen, die zur Zielerreichung der RPs als besonders förderlich angenommen wurden: *Ownership* und Konditionalität.

Die ersten Reformschritte der Partnerregierungen im Zuge der RPs umfassten vor allem Gesetze, Dekrete, Regulierungen und Verordnungen, aber auch erste Umsetzungsschritte wie die Gründung und den Umbau von Institutionen. Insgesamt wurden hiermit in weiten Teilen eher Voraussetzungen für zukünftige Folgewirkungen geschaffen als Wirkungen selbst erzeugt.

Selbst in dieser eingeschränkten Lesart von Wirkungen sind große Unterschiede zwischen den Reformpartnerländern feststellbar. Während etwa in Tunesien die meisten Meilensteine der RP nach vier Jahren erreicht und ebenfalls in Äthiopien in relativ kurzer Zeit viele der ersten Reformschritte umgesetzt wurden, bleiben diese in Ghana zurück, vor allem weil die Aushandlung über die genaue Ausrichtung der RP und die damit verbundenen Meilensteine der anvisierten Reformen erheblich länger dauerte.

Mit Blick auf den Ownership-Mechanismus lässt sich zusammenfassend festhalten, dass sich in allen genauer untersuchten Reformpartnerländern nachzeichnen lässt, wie konstitutiv die konsequente Beachtung und Förderung von *Ownership* für bisherige und zukünftige Wirkungen ist. Dabei konnten fallübergreifend alle identifizierten Elemente des Prozessmechanismus – (1) Ex-ante-Ownership, (2) Förderung und konsequente Beachtung von *Ownership* im Prozess und (3) Ex-post-Ownership – sequenziell nachgezeichnet werden. In Äthiopien und Tunesien lag im Ergebnis von Beginn der Verhandlungen bis hin zur konkreten Umsetzung einzelner Reformschritte meist ein hohes Maß an *Ownership* vor. Dieser positive Befund für die Ex-ante-Ownership korrespondiert mit dem positiven Ergebnis hinsichtlich der bereits dargestellten Relevanz. Zusätzlich zeigt die Prozessanalyse am Fall Ghanas jedoch, dass sich *Ownership* im Verlauf einer RP dynamisch entwickelt und auch verloren gehen kann. So belegt das Beispiel Ghana ex negativo am eindrucksvollsten, wie wichtig anhaltende *Ownership* für die Wirksamkeit der RP ist. Hier stimmte das Partnerland zwar mit der Auswahl des übergeordneten Schwerpunktsektors der RP überein, mit dem von deutscher Seite angestoßenen Fokus auf eine Kapazitätsausweitung erneuerbarer Energien jedoch nicht. Dies hatte zur Folge, dass das Partnerland mehr als ein Jahr lang weitere Reformen nicht vorantrieb. Erst nach einem Entgegenkommen von deutscher Seite und einer Neuausrichtung der Reformmatrix (in der die anvisierten Reformschritte festgehalten worden sind) im Sinne einer von Ghana geforderten starken Berücksichtigung der finanziellen Gesundheit des Energiesektors nahm die RP wieder Fahrt auf.

Im Gegensatz zum Ownership-Mechanismus kann der Konditionalitäts-Mechanismus – der sich sequenziell in (1) Ex-ante-Konditionalität (etwa durch den Selektionsprozess) und (2) Ex-post-Konditionalität (etwa durch das Zurückhalten von Zusagen) aufgliedern lässt – nur in Teilen nachgewiesen werden. Außerdem können lediglich Annahmen zu einzelnen Wirkungszusammenhängen formuliert werden. Deutlich wurde im Zuge der Analyse jedoch, dass eine Ex-ante-Konditionalität im Sinne einer kriterienbasierten Selektion der Reformpartnerländer bislang nicht einheitlich streng angewendet worden ist. Im Vergleich zu Kriterien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wurden wirtschaftliche Reformkriterien und speziell das diesbezügliche Reformbekenntnis der Partnerregierungen selbst stärker gewichtet. Zudem zeigt der zuvor skizzierte Selektionsprozess, dass weitere politische Kriterien ebenfalls eine Rolle bei der Auswahl gespielt haben, ohne expliziert worden zu sein. De facto handelt es sich bei den Reformpartnern fast durchgehend um Länder, die als Stabilitätsanker in einem fragilen geopolitischen Umfeld wahrgenommen werden, oder es liegen besondere Interessen der deutschen EZ respektive der deutschen Wirtschaft vor.

Hinsichtlich der Anwendung von Konditionalität nach der Auswahl zum Reformpartnerland lassen sich über die untersuchten Fälle hinweg vornehmlich positive Anreize als Dimension von Ex-post-Konditionalität ausmachen. So werden Partner vor allem darin unterstützt und ermuntert, eigene Reformvorhaben umzusetzen, indem vorrangig finanzielle Förderung dafür in Aussicht gestellt wird, dass Reformschritte erfolgen. Hierbei wird also ein partnerseitiges *Front Loading* eingefordert: Erst müssen Reformen umgesetzt werden, dann kommt es zu Auszahlungen. Eine weitere für Konditionalität konstitutive Dimension, die Nutzung negativer Anreize – insbesondere durch das Zurückhalten von Geldern bei Nichterfüllung vereinbarter Reformschritte –, wurde nur zögerlich ausgeschöpft, sowohl kommunikativ als auch in der Praxis. Ein tatsächliches Zurückhalten von Geldern in Reaktion auf sich verändernde politische Rahmenbedingungen wurde erst im Falle einer drastischen Verschlechterung der politischen Lage praktiziert, etwa in Äthiopien angesichts der sich verschärfenden Tigray-Krise. Konditionalität im Sinne einer Sanktionierung im Verlauf der RP wurde bislang nahezu ausschließlich bei Mittelzusagen angewendet, die im Zuge von Reformfinanzierungen getätigt werden, ergo nur in Reformpartnerländern, die eine finanzielle

Unterstützung über eine Reformfinanzierung organisierten. Und selbst dort ist es zu einer unterschiedlich starken Anwendung von konditionalen Elementen gekommen. Zudem sind Reformfinanzierungen anfangs in lediglich der Hälfte der Reformpartnerländer implementiert worden (weitere haben am Ende der Erhebungen dieser Evaluierung begonnen). Schließlich besteht ein Spannungsverhältnis zwischen einer konsequenten Konditionierung und dem starken kommunikativen Fokus auf die Mittelzuwendungen (und weniger auf die dafür erforderliche Leistungserbringung) gerade zu Beginn von RPs. Dies führt dazu, dass die Seite des Forderns oft bis zur tatsächlichen Zurückhaltung von Mitteln bei den Partnern kaum wahrgenommen und der Terminus der Konditionalität faktisch oft gemieden wird.

### *Politischer Dialog*

Die RPs beruhen darauf, dass der politische Dialog hochrangiger und intensiver praktiziert werden soll, als dies in der üblichen EZ mit Partnerländern der Fall ist. Über die regelmäßige Einbindung von sogenannten Sonderbeauftragten (normalerweise Abteilungsleitungen des BMZ) und den kontinuierlichen Dialog zu den Reformmatrizen bis hin zu einer teilweise stärkeren Einbindung der deutschen Botschaften vor Ort konnte dies weitgehend gewährleistet werden. Mit dem Partnerdialog konnten außerdem Prioritäten, Bedarfe und Herausforderungen der Reformpartnerländer besser identifiziert werden.

Dabei ist der politische Dialog jedoch bis zum Auftreten manifester Krisen in Reformpartnerländern primär sektoral ausgerichtet gewesen, und seine Ausweitung auf die im Evaluierungszeitraum zunehmend gewichtigeren politisch sensiblen Themen ist kaum gelungen. Hierfür mangelte es – neben einer Einübung eines Dialogs über grundsätzlich kritische Reformaspekte – hauptsächlich auch an Intensität und politischer Hochrangigkeit des Partnerdialogs in dem Moment, in dem größere politische Krisen vor Ort auftraten, wie etwa in Äthiopien, Marokko oder Tunesien.

### **Schlussfolgerungen**

Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass das Kooperationsmodell der RPs konzeptionell mit dem Fokus auf die *Ownership* der Partner zeitgemäß und in weiten Teilen angemessen ist, da es den Entwicklungen seit der Paris-Accra-Agenda und der damit verbundenen Debatte um die Wirksamkeit von EZ Rechnung trägt. In deren Folge konzentrierte sich die internationale EZ auf die Unterstützung nationaler Entwicklungsstrategien der Partnerländer und ihrer Bedarfe – eine damit einhergehende Abkehr von geberdominierten Vorgaben spiegelt sich in den RPs. Die weitgehend praktizierte Anerkennung der Führungsrolle der Partnerländer bei gemeinsamen Entwicklungsanstrengungen entspricht damit auch nach wie vor dem internationalen Diskussionsstand.

Die praktische Umsetzung des Kooperationsmodells in Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit mit den ausgewählten Ländern gestaltet sich dagegen schwieriger. Sie ist immer dann weitgehend angemessen, wenn neben den wirtschaftlichen Reformbemühungen der Partnerländer auch die demokratischen und rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen auf einem hohen Niveau liegen. Wie sich im Verlauf der ersten Jahre des Kooperationsmodells jedoch gezeigt hat, ist dies in der Hälfte der bislang ausgewählten Reformpartnerländer nicht der Fall gewesen. Adäquate Antworten auf eine fundamentale Verschlechterung der politischen Rahmenbedingungen nach dem Ausbruch des Bürgerkriegs in Äthiopien, der andauernden Auflösung des Parlaments in Tunesien oder dem unilateralen Abbruch der politischen Beziehungen durch Marokko (vor allem aufgrund Deutschlands Nichtanerkennung der Zugehörigkeit der Westsahara zu Marokko) sind bis zuletzt ausgeblieben. So stellten die damit verbundenen politischen Krisen die RPs als Ganzes vor große Herausforderungen. Die diesbezüglichen Reaktionen des BMZ und der deutschen Regierung insgesamt fielen sehr unterschiedlich aus. Sie zeigten jedoch allesamt, dass die RPs konzeptionell weder auf ein mögliches Ende der Partnerschaften vorbereitet waren (etwa mittels vorab ausgearbeiteter Exit-Strategien für den Fall sich verschlechternder politischer Rahmenbedingungen) noch eine Inkorporation politisch sensibler Themen in den Partnerschaftsdialog angedacht war. Unabhängig davon, ob zukünftig der politische Rahmen der Kooperation zum Gegenstand der Partnerschaft gemacht wird oder ob die durchgehende Einhaltung rechtsstaatlicher und demokratischer Normen über den Selektionszeitpunkt hinaus als Bedingung für die Kooperation gesetzt wird – eine zeitnahe Antwort auf die Herausforderungen negativer politischer Entwicklungen ist geboten, damit das Modell der RP nicht als Ganzes in Mitleidenschaft gezogen wird.

In der Evaluierung zeigt sich, dass der demokratisch-rechtsstaatliche Rahmen eine übergeordnete Bedingung für eine erfolgreiche Ausgestaltung des Kooperationsmodells darstellt. Vor dem Hintergrund des Koalitionsvertrags der neuen Bundesregierung, die Unterstützung insbesondere dort vorsieht, „wo eine Reformagenda für Demokratie, Menschenrechten [sic] und Rechtsstaatlichkeit“ verfolgt wird (Bundesregierung, 2021a: 158), erhält dieser Zusammenhang eine besondere Relevanz. Für substantielle negative Entwicklungen auf politischer Ebene war das Kooperationsmodell jedoch (noch) nicht gut vorbereitet.

Teilweise besser gelang die Umsetzung in den spezifischen Ausformungen von Konditionalität, die sich auf Grundlage eines stabilen politischen Rahmens entfalten sollen. Nachdem die Vergabe allgemeiner Budgethilfen im Kontext einer Reihe größerer Korruptionsfälle weitgehend eingestellt wurde, bedeutet die stärkere Betonung von konditionalen Elementen in der Zusammenarbeit eine weitere Konsequenz aus der Wirksamkeitsdebatte und insbesondere den Entwicklungen der letzten Jahre. Dies findet formal über den Aspekt des Forderns Eingang in die RPs, da sich die Reformpartnerländer am gemeinsam beschlossenen Reformfortschritt messen lassen müssen, und schlägt sich in den Reformfinanzierungen nieder. Allerdings zeigt die Evaluierung, dass die Fordern-Komponente in der konkreten Umsetzung konsequenter angewendet werden sollte.

Die Herausforderungen liegen zunächst in dem grundsätzlichen Spannungsverhältnis zur *Ownership* der Partnerländer begründet. So besteht einerseits de facto nicht immer eine Kongruenz der einzelnen Reformschritte mit den aktuellen Interessen der Regierungen der Reformpartnerländer, weil etwa unliebsame Reformen wie Tarifierhöhungen in vitalen Wirtschaftsbereichen (Strom, Wasser) vor ihrer tatsächlichen Durchsetzung politisch größere Probleme bereiten als in der Planung, das Reformtempo überschätzt wurde oder es aufgrund von Neuwahlen zu einer Veränderung der Partnerprioritäten kommt. Andererseits erscheint es gerade angesichts der besonderen Partnerschaften weder einfach noch in allen Fällen geboten, einen zu großen Druck auf die Partner auszuüben, wenn es etwa zu nachvollziehbaren Verzögerungen kommt. Insofern wird die behutsame Justierung von fordernden Elementen auch weiterhin kontextspezifisch erfolgen müssen.

Obgleich gebergemeinsames Handeln für die Anwendung von Konditionalität wegen einer potenziell erhöhten Hebelwirkung grundsätzlich als vorteilhaft einzuschätzen ist, zeigt die Evaluierung, dass sich hieraus gleichfalls Herausforderungen für die Anwendung von Konditionalität ergeben können. So verfolgen andere bilaterale Geber wie auch multilaterale Geberinstitutionen, zum Beispiel die Weltbank, in den Reformpartnerländern teilweise ein weniger engmaschiges Berichterstattungssystem und nicht sonderlich anspruchsvolle Indikatoren. Gleiches gilt für die Anforderungen an die Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen in den Partnerländern, die zwischen den Gebern bisweilen erheblich variieren. Bedeutsam ist dies insbesondere, weil dadurch gerade ambitionierte Forderungen eines einzelnen Gebers, etwa bezüglich einer Verbesserung von guter Regierungsführung, erschwert werden können.

Eine zu starke Fordern-Logik wird jedoch nicht nur wegen dieser unterschiedlichen Anspruchsniveaus und der mitunter divergierenden Prioritäten der (multilateralen) Geber erschwert, sondern ebenso, weil gerade die im afrikanischen Vergleich häufig ökonomisch besser gestellten Reformpartnerländer zumeist über Finanzierungsoptionen am Markt verfügen, die mit ähnlich guten Konditionen ausgestattet sind. So zeigen die Erhebungen, dass die RPs zwar betonen, „Reformchampions“ zu unterstützen, ihre vollständige Funktionslogik des „Förderns und Forderns“ jedoch am besten dann angewendet werden kann, wenn die Reformpartnerländer stärker auf externe Hilfe angewiesen sind und somit der herkömmlichen Rolle der Entwicklungsländer entsprechen.

Mit Blick auf die interne Kohärenz der RPs haben die politischen Krisen in den bestehenden Reformpartnerländern auch gezeigt, wie sehr ein künftig noch stärker ressortgemeinsames Vorgehen erforderlich ist – von der Selektion der Reformpartnerländer über die Implementierung der RPs bis hin zum gemeinsamen Umgang mit Herausforderungen im Rahmen der Partnerschaft. Neben der bloßen Abstimmung von Vorhaben der in den jeweiligen Reformpartnerländern vertretenen Ressorts bedarf es vor allem einer Übereinkunft und eines gemeinsamen Verständnisses hinsichtlich der RPs zwischen BMZ und Auswärtigem Amt.

Hilfreich für den Partnerdialog und die Weiterentwicklung des RP-Modells könnte eine noch stärkere Einbindung der Technischen Zusammenarbeit (TZ) sein (Meyer, 2019; Krisch et al., 2015). Zwar wird in der Evaluierung eine größtenteils gelungene arbeitsteilige und kohärente Abstimmung zwischen FZ und TZ konstatiert. Jedoch hat der anfängliche Fokus auf die FZ (vor allem, um mit großvolumigen Unterstützungsleistungen Partnersysteme zu stabilisieren) dazu geführt, dass sich eine angepasste Einbindung der TZ erst schrittweise entwickeln konnte. Eine künftige stärkere Einbindung der TZ in der Konzeptions- und Planungsphase bis hin zur Implementation hätte den Vorteil, das konzeptionell angelegte Gesamtpaket deutscher EZ stärker auszuschöpfen und eine nach wie vor in allen Reformpartnerländern erforderliche Unterstützung der Kapazitäten zu leisten. Angesichts der anhaltend größeren Fördervolumina multilateraler Geber besteht – neben Möglichkeiten zu Kofinanzierungen – eine potenzielle Nische der bilateralen RPs nicht nur in einem attraktiven finanziellen Förderangebot, sondern auch in der Nutzung des gesamten Instrumentariums deutscher EZ.

In der Evaluierung zeigt sich, dass die Anbindung der RPs an den CwA für eine kohärente Ausgestaltung und Initiierung der Partnerschaften hilfreich war. Eine durch den CwA forcierte Engführung auf privatwirtschaftliche Entwicklungsthemen ist jedoch nicht notwendigerweise erforderlich. Der im Rahmen der Evaluierung skizzierte (und von mehreren Interviewpartner\*innen unterschiedlicher Gruppen von Akteur\*innen wahrgenommene) zunehmende Bedeutungsverlust des Compact droht zwar nicht auf die RPs übergreifen, weil die thematische Anbindung an die Privatwirtschaftsentwicklung mit den Interessen der Reformpartnerländer weitgehend korrespondiert. Allerdings deuten die Ergebnisse der Evaluierung darauf hin, dass viele der Charakteristika des Kooperationsmodells – hochrangiger Partnerdialog entlang gemeinsam vereinbarter Reformziele, breiter Instrumenteneinsatz, leistungsorientiertes Monitoring – nicht unbedingt auf die Themenkreise des CwA beschränkt bleiben müssen. Die im RP-Modell angewendeten Prinzipien der Paris-Accra-Agenda sind grundsätzlich auch auf andere Sektoren übertragbar. So könnte der Beitrag der RPs zur sozialen und ökologischen Dimension nachhaltiger Entwicklung (und somit zur Agenda 2030) erhöht werden, wenn eine Bearbeitung der gesamten Bandbreite an Kernthemen und Aktionsfeldern der deutschen EZ im Rahmen des Kooperationsmodells ermöglicht werden würde. Eine thematische Öffnung der RPs würde zudem weitere Optionen bieten, besser an die Prioritäten und die *Ownership* der Partnerseite anknüpfen zu können, und dazu beitragen, dass eine perspektivische Harmonisierung des RP-Portfolios und des bilateralen Länderportfolios erleichtert wird.

Die Evaluierung kommt so auch zu dem Schluss, dass eine stärkere Standardisierung der RPs mit Blick auf die Harmonisierung mit bestehenden Länderportfolios in Maßen hilfreich wäre, um die Kohärenz zu erhöhen und den besonderen Charakter der Partnerschaft über einzelne Sektoren hinaus in die gesamte Kooperation zu tragen. Hierbei erscheint es jedoch zweckmäßig, länderspezifische Eigenheiten zuzulassen und nicht a priori über konzeptionelle Vorgaben festzulegen, ob etwa ein etablierter RP-Sektor oder ein gänzlich neuer ausgewählt wird. Beides ist vor dem Hintergrund des RP-Konzepts möglich. Wichtiger ist die Begründung für die jeweilige Entscheidung hinsichtlich der Ziele der RP und der länderspezifischen Ausgangslage, in der eine Auseinandersetzung mit dem RP-Modell zum Ausdruck kommen sollte. Wichtiger ist zudem eine mittel- bis langfristige Planung, die die Kohärenz der Partnerschaft erhöht und Szenarien für einen sich verschlechternden (politischen) Kontext berücksichtigt. Letzteres hat bisher in keinem Reformpartnerland transparent stattgefunden.

Grundsätzlich lässt sich eine zunehmende Konvergenz von konzeptionellem Anspruch und konkreter Umsetzung in den Reformpartnerländern konstatieren, etwa mit Blick auf die Multilateralisierung der RPs. So war das gebergemeinsame Vorgehen in der ersten RP-Generation zunächst wenig ausgeprägt, wurde im Laufe der Zeit jedoch immer intensiver. Inzwischen sind in allen drei Fallstudienländern gebergemeinsame Reformfinanzierungen auf den Weg gebracht, was für die externe Kohärenz des Kooperationsmodells grundsätzlich positiv ist. Eine künftige Hebelwirkung durch die Reformfinanzierungen ist dabei aber vornehmlich dann zu erwarten, wenn bei der Sequenzierung und Priorisierung von Reformschritten sowie der Auszahlungspraktiken ein möglichst harmonisiertes Vorgehen gewählt wird.

## Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Kooperationsmodells der Reformpartnerschaften

### Vorbemerkung

Wie dargelegt, ist das Kooperationsmodell der RPs zeitgemäß, da es eine Mischung von fördernden und fordernden Elementen berücksichtigt und dabei den Fokus auf *Ownership* und Partnerschaftlichkeit in der Zusammenarbeit legt. Allerdings haben die ersten Jahre der RPs gezeigt, dass das Kooperationsmodell mit einer vorausgesetzten demokratischen Verfasstheit (und wirtschaftlichen Reformorientierung) der afrikanischen Reformpartnerländer nicht der tatsächlichen Entwicklung vieler Länder entspricht. Insofern ist der aus den Erfahrungen der letzten Dekaden gewonnene Anspruch des Kooperationsmodells nur schwer in Deckungsgleichheit mit der Realität zu bringen, und seine erfolgreiche Implementierung leidet insgesamt unter einer substanziellen Verschlechterung demokratischer und rechtsstaatlicher Rahmenbedingungen in Äthiopien, Tunesien und Marokko.

Vor diesem Hintergrund bedarf es einer Grundsatzentscheidung:

Entweder (1) das BMZ wendet eine konsequentere Ex-ante-Konditionalität hinsichtlich der demokratisch-rechtsstaatlichen Verfasstheit der Reformpartnerländer an. Die ausgewählten Staaten sollten dann nicht nur an vom BMZ eindeutig definierten demokratischen Mindeststandards guter Regierungsführung gemessen werden (Dok. 4), sondern auch mit Blick auf dieses Kriterium „Reformchampions“ sein. Zumindest die Selektion von Staaten wie Äthiopien oder Marokko wäre angesichts ihrer Einstufung in gängigen Indizes wie dem Freedom House Index, dem Bertelsmann Transformation Index und dem Demokratie-Index des V-Dem Instituts derzeit dann jedoch fraglich.

Oder (2) das Ministerium macht den politischen Rahmen der Partnerschaft stärker zum Gegenstand des politischen Dialogs mit den Partnern.

Da absehbar ist, dass strengere Selektionskriterien zu einem Ausschluss vieler der jetzigen Reformpartnerländer führen und den Pool zukünftiger Partnerländer in Afrika stark reduzieren würden, werden die folgenden Empfehlungen entlang der realistischeren zweiten Alternative ausgesprochen.

### Empfehlungen

1. Um zu verhindern, dass eine Verschlechterung demokratischer und rechtsstaatlicher Rahmenbedingungen das Kooperationsmodell der Reformpartnerschaften beschädigt, sollte das BMZ die politischen Rahmenbedingungen der Kooperation konsequenter berücksichtigen. Im Einzelnen sollte das BMZ:
  - erstens transparentere Benchmarks für die Auswahl von Reformpartnerländern heranziehen, in deren Folge Herausforderungen für die einzelnen Reformpartnerländer gerade mit Blick auf den politischen Rahmen dokumentiert und für die weitere Prozessgestaltung genutzt werden;
  - zweitens zu Beginn einer Reformpartnerschaft die eigenen Erwartungshaltungen und Herausforderungen benennen und mit den Partnern gemeinsam einen überprüfbaren Fortschritt für den politischen Rahmen identifizieren, an dem sich diese auch selbst messen lassen wollen;
  - drittens für die Kooperation eine Exit-Strategie beziehungsweise Modifikationsoptionen erarbeiten, die rechtzeitig Konsequenzen aus der Missachtung des partnerschaftlichen Rahmens skizzieren.
2. Das BMZ sollte in den einzelnen Reformpartnerländern auf eine noch konsequentere Ex-post-Konditionalisierung achten. Insbesondere sollten Auszahlungen im Zuge von Reformfinanzierungen erst nach der Erfüllung zuvor festgelegter Kriterien getätigt werden.
3. Das BMZ sollte die *Ownership* der Partner als notwendige Bedingung für eine effektive Reformpartnerschaft in allen Reformpartnerländern sowohl als Ausgangspunkt für die Kooperation nutzen als auch in der weiteren Zusammenarbeit durchgehend achten.
4. Um die Wirksamkeit der Reformpartnerschaften besser zu erfassen, sollte das BMZ kontinuierliche Wirkungsbefunde erstellen und diese mit den konzeptionellen Vorgaben (Theorie des Wandels)

abgleichen. Hierzu sollte ein institutionalisiertes, regelmäßiges Berichterstattungssystem über Fortschritte in den einzelnen Reformpartnerländern entwickelt werden und ein systematischer Austausch zwischen den beteiligten BMZ-Referaten über Wirkungen und Einflussfaktoren stattfinden.

5. Das BMZ sollte seine Analysekapazitäten mit Blick auf die Reformpartnerschaften stärken. Dies betrifft sowohl politische Kontextanalysen bei der Auswahl von Reformpartnerländern als auch Sektor- und Stakeholderanalysen.
6. Um die Vorteile eines hochrangigen politischen Dialogs zu nutzen, sollte das BMZ den Einsatz sogenannter Sonderbeauftragter fortführen. Dafür sollten politisch hochrangige Vertreter\*innen des BMZ den Dialog mit hierarchisch gleichrangigen Vertreter\*innen der Partnerregierung in regelmäßigen Abständen vorantreiben (mindestens jährlich). Hierzu sollten persönliche Treffen idealerweise sowohl in den Reformpartnerländern als auch in Deutschland stattfinden. Zusätzlich sollte in der Zusammenarbeit darauf geachtet werden, dass die Anzahl der partnerseitig eingebundenen Akteur\*innen erhöht wird, um Abhängigkeiten der Kooperationsbeziehungen von Einzelpersonen zu vermeiden.
7. Das BMZ sollte die Reformpartnerschaften von Beginn an in einen Whole-of-Government-Ansatz einbetten: Von der Auswahl der Reformpartnerländer bis hin zu den einzelnen Prozessschritten sollte darauf geachtet werden, dass die Bundesregierung gegenüber den Partnern geschlossen auftritt, um als verlässlicher und kohärenter Reformpartner wahrgenommen zu werden. Dabei sollten insbesondere mit dem Auswärtigen Amt abgestimmte Länderstrategien die Grundlage für die Einbettung der Reformpartnerschaften in einen einheitlichen Regierungsansatz liefern.
8. Das BMZ sollte die Reformfinanzierungen als konzeptionellen Kernbestandteil von Reformpartnerschaften – wenn möglich gebergemeinsam/multilateral – ausgestalten, um eine potenziell höhere Hebelwirkung zu erreichen. Dabei sollte auf eine gemeinsame Priorisierung auszahlungsrelevanter Indikatoren und harmonisierte Auszahlungspraktiken hingewirkt werden.
9. Das BMZ sollte die Reformpartnerschaften künftig für alle seine Kernthemen öffnen und somit die Möglichkeit schaffen, mit dem Kooperationsmodell ein breiteres Spektrum an Entwicklungs Herausforderungen bearbeiten zu können. Im Zuge dieser thematischen Öffnung sollte das BMZ auf eine Harmonisierung von bilateralem Länderportfolio und Reformpartnerschaftsportfolio achten, damit die Reformpartnerschaften perspektivisch einen Kohärenzstiftenden Rahmen für die gesamte bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Reformpartnerländern bieten können. Zudem sollte das BMZ prüfen, inwiefern die Anwendung des Kooperationsmodells außerhalb des afrikanischen Kontinents Erfolg versprechend erscheint.
10. Das BMZ sollte für jede Reformpartnerschaft standardmäßig eine übergreifende Reformpartnerschaftsmatrix erstellen, die länderübergreifend einheitlich gestaltet werden und die übergeordneten Wirkungsannahmen der Reformpartnerschaften illustrieren sollte. Hierbei sollten die bedeutendsten Sektoren (Kern- und Initiativthemen sowie Aktionsfelder) und die jeweiligen Zielsetzungen der Reformpartnerschaft sowie dazugehörige Unterstützungsvorhaben abgebildet sein. Ergänzend sollte in Reformpartnerländern mit einer Reformfinanzierung weiterhin mit Reformfinanzierungsmatrizen gearbeitet werden.

## EXECUTIVE SUMMARY

The object of this evaluation is the cooperation model of reform partnerships (RPs) which was established in 2017 by the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ). The main focus of the evaluation is on the extent to which RPs are an appropriate and up-to-date cooperation format for overcoming barriers to development in selected African countries.

The evaluation finds that RPs, which combine supportive and demanding elements and place a focus on ownership and partnership, can be described in principle as an up-to-date and, in some respects, appropriate form of cooperation with selected African countries. However, it is also evident that the cooperation model should be adapted conceptually to reflect the experience gained in the first few years in order to make it sustainable for the future. In particular, such conceptual adaptation should take greater account of possible changes in the political framework conditions for cooperation.

### Background

The BMZ wishes to use RPs mainly to promote relationships of partnership on an equal footing, in which the understanding of partnership is guided by the principle of “providing support and making demands” (*“fördern und fordern”*; Doc. 1, 4). On the one hand, this entails taking special care to support partner-country ownership and offering a package of development cooperation instruments that is particularly attractive from the partner’s perspective. On the other hand, partner countries are required to assume a high degree of ownership and the principle of conditionality is applied. The Financial Cooperation (FC) approach known as reform financing is highly significant in this context. Reform financing is a new BMZ instrument that is intended exclusively for the benefit of reform-minded partner countries and is designed to honour the principle of “providing support and making demands” by applying conditionality in conjunction with high-volume financial support. Another defining principle of the cooperation model is intended to be a deeper level of (political) dialogue.

RPs are embedded in the Marshall Plan with Africa, the purpose of which is to underpin a new partnership between Germany and African states – with an outlook towards a prosperous and peaceful Africa. Beyond this, RPs are considered to be Germany’s bilateral contribution to the Compact with Africa (CwA), an initiative of the G20 countries to promote private investment in Africa in the aim of achieving higher and more inclusive growth in African states. Hence, RPs are designed as a new form of cooperation appreciating joint efforts to bring about necessary reforms in selected sectors. Accordingly, countries can only become reform partners when they distinguish themselves as particularly reform-minded. The new cooperation format is being practised with seven African countries: with Côte d’Ivoire, Ghana and Tunisia since 2017; with Morocco, Senegal and Ethiopia since 2019; and with Togo, which was selected as an additional reform partner country in May 2021.

Although the cooperation model was only established in the recent past, the characteristics and objectives of the RPs build on development policy debates and experiences from the past two decades. Both the outstanding importance of partner ownership and high-level dialogue and the conception of RPs as a results-based development cooperation approach are directly linked to the vigorous debate pursued by academics and practitioners since the beginning of the 2000s on the effectiveness of development cooperation. The same holds true for the concentration of development cooperation on selected partners and the greater involvement of private sector actors in government-funded support programmes. Additionally, the instrument of reform financing shows parallels to general budget support, which was used by many development partners as a preferred instrument in the 2010s in order to implement principles of effective development cooperation. However, it was then largely discontinued in the context of a series of major corruption cases. One fundamental difference from the budget support of earlier years needs to be highlighted: while general budget support was usually multilateral in design, reform financing is now realised under the RP cooperation model and is therefore bilateral.

To summarise, RPs build on development cooperation instruments and/or modalities that have been tried and tested in the course of implementing the Paris/Accra Agenda. They represent an attempt to put the

lessons and principles of the aid effectiveness debate into practice in cooperation with selected partners. At the same time, however, stronger elements of conditionality are included in order to satisfy the heightened expectations of budgetary accountability voiced in the German discourse on budget support.

### Evaluation approach

The evaluation presents an interim report on the overall question of to what extent RPs are an up-to-date and appropriate cooperation format. The procedure adopted was to carry out an assessment of the conceptual foundations of RPs (including subsequent refinements) and to take stock of the first implementation approaches. Since RPs are a very recent form of cooperation and the evaluation mainly serves the purpose of informing ongoing conceptual development, its scope is limited: the comparatively short durations of the individual RPs meant that it was too soon to assess results at outcome and impact level during the time frame in which the evaluation was conducted. An assessment is therefore made primarily on the basis of relevant literature and three case studies, with a focus on the evaluation criteria of relevance, coherence and effectiveness as defined by the Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

The assessment of effectiveness takes account of the short durations (as yet) and far-reaching objectives of the cooperations by focusing on an assessment of potential and a review of ownership and conditionality, since the latter have been identified as crucial impact mechanisms. Broader development impacts must be excluded from the analysis at this time.

This current weakness of the evidence base on impact made it impossible to carry out a comprehensive efficiency assessment because the costs of the cooperation format could not yet be set alongside any clear benefit. In instances where particular aspects of relevance for an efficiency assessment can already be identified, however, these are included in the overall assessment of the cooperation model and the conclusions.

The short duration of the RPs to date was likewise insufficient for a conclusive assessment of the cooperation model's sustainability. The same is essentially true in relation to the impact of the RPs; in this regard, however, an assessment of potential was made in order to obtain at least initial impressions of their overarching development impacts. This was based on assessments by German companies, among other evidence.

For its assessment of the cooperation model, the evaluation pursued a theory-based approach. First, the evaluation team worked with key programme managers involved in implementation of the RPs to reconstruct a theory of change, of which only a few conceptual outlines were already in place. The evaluation questions were then derived from this theory, also drawing on relevant literature on the theme of development partnerships. In the course of elaborating the theoretical foundations, gaps came to light in the description of the exact causal mechanisms of the cooperation model. The decision was therefore taken to design the evaluation process-analytically. In doing so, efforts were made to reconstruct the two mechanisms considered to be especially relevant to impact – namely, ownership and conditionality, – as exact as possible.

Furthermore, the conception phase of the evaluation revealed that the expected added value of the cooperation model lies in its overall approach and the interaction of its components. For example, aspects such as the pooling of funding and the high-level nature of the political dialogue are hypothesised to contribute to the relevance of the cooperation. In this context, particular importance attaches to FC in the form of reform financing, since the provision of high volumes of financial support and the application of conditionality under the RPs are to be implemented primarily by means of reform financing arrangements. Furthermore, harmonisation effects are to be advanced through interministerial coordination at the national level while offers of joint donor support are to be created at the international level.

The selected analytical focus was applied to three country case studies in which the constitutive elements of the cooperation model, outlined above, are present. Due to the heterogeneity with which the RPs in each reform partner country have been elaborated to date, it was necessary to select case study countries which had adopted different priorities and begun in different phases (2017 and 2019 respectively). The findings from the country case studies thus selected in Ethiopia, Ghana and Tunisia were linked back to the cooperation model by answering the evaluation questions derived from the generic theory of change and by analysing higher-level programme documents as well as relevant academic literature on the theme.

Moreover, to strengthen the external validity of the results, individual interviews were conducted with selected experts from the other reform partner countries (Côte d’Ivoire, Morocco and Senegal).

## Findings

The RPs are elaborated very heterogeneously and are being implemented under varying framework conditions. Although reform partner countries should all meet the formal requirement of being “champions of reform”, it is apparent that differing levels of good governance and economic performance prevailed at the launch of each of the RPs. The reason for this goes back to a three-stage selection process specified by the BMZ:

- Firstly, a reform partner country must be participating in the Compact with Africa.
- Secondly, the country must meet not clearly defined minimum standards with regard to private sector orientation and increased own inputs (such as own revenues), and must respect human rights and ensure good governance (no cooperation with autocracies, for instance).
- Thirdly, it must fulfil a similarly less-than-precisely defined measure of political and economic significance for the German government (Doc. 1, 4).

From this it is evident that the BMZ does not set any clearly defined benchmarks for the latter two stages of the selection process. At the same time, the ministry retains the option of giving greater weight to more recent reform dynamics in partner countries (and thus undercutting the aforementioned minimum standards). This helps to explain the fact that despite its weaker governance indicators, Ethiopia was selected as a reform partner country in 2018 due to the reforms it had initiated. As a consequence of this procedure, a wide range of political framework conditions is found in the current reform partner countries, and in some cases the level of governance falls short of the high ambitions that are vested in the cooperation model as a whole.

Partly due to these varying country contexts, several of the areas of action identified as core elements of the cooperation model are more prominent in some reform partner countries than others, and sometimes not in place at all: thus, the RPs differ with regard to (1) the number of priority sectors and the particular sectors prioritised, (2) the volume (amount of funding set against economic performance and degree of indebtedness) and type of financial support (reform financing approved or not, FC grants versus FC loans and market-like loans), and (3) the degree of harmonisation with other development partners. A comparison of the reform financing awarded to Tunisia, Ethiopia and Ghana illustrates this: whereas Ethiopia received an initial commitment for 100 million euros of reform financing in the form of an FC grant topping up a larger tranche of World Bank financing, Tunisia was immediately promised 300 million euros in (first-time) reform financing – albeit in the form of a near market-based promotional loan from KfW Development Bank (KfW) (without FC budget funding). By contrast, reform financing in Ghana in the form of an FC loan from budget funds did not begin until 2021 and was considerably lower in financial volume (40 million euros).

On the whole, the main explanation for the heterogeneity of RPs is that there was never any intention to elaborate the cooperation model independently of country contexts in the first place, and that it is a continuously evolving model without unduly rigid specifications. Only recently has more attention been paid to the common elements – supported not least by the present evaluation.

In particular, one important common element is the economic reform trend in the reform partner countries, which the BMZ sees as evidenced in various economic reforms in the areas of competitiveness and liberalisation. Despite the very diverse characteristics of the RPs, based on the OECD-DAC criteria the evaluation has set forth overarching findings and conclusions for the further development of the cooperation model:

## Relevance

The assessment of the relevance of the RPs differs considerably, depending on the assessment criterion. Since the sector priorities of RPs are largely linked to national strategies, priorities and needs of the partner countries, the evaluation’s findings on their development orientation are positive. On the other hand, the orientation of the cooperation model towards governance principles has to be rated more critically. With regard to appropriate country-specific consideration of the prevailing political governance situation both during the initial selection process and during the course of RPs, it is evident that the focus on sector-specific governance

issues is not sufficient to ensure that RPs – which are envisaged as long-term partnerships – have solid foundations in terms of rule of law, good governance and democracy. Even though the “Good Governance Initiative” has provided corrective steering since 2019 and there are recent signs of the issue being tackled more intensively within the political dialogue, the governance orientation of the approach has to be rated critically in that the cooperation model has not yet found an adequate way of dealing with a sometimes rapid decline in the quality of political governance. This became particularly apparent when the reform partner countries Ethiopia, Morocco and Tunisia were hit by political crises, which have proved fundamentally challenging to the realisation of a cooperation model that is intended to endure for many years.

### *Coherence*

An interim assessment of internal coherence – that is, regarding the division of work and the generation of synergies under the cooperation model as well as its conformity with guiding principles of German development cooperation – is rendered difficult by the heterogeneity of the findings. Positive findings are linked to the strategic goals and principles of German development cooperation, whereas more challenges are found in relation to the joint interministerial approach.

External coherence – meaning the complementarity and coordination achieved by the cooperation model in interaction with partners, other donors and international organisations – can be rated predominantly positively. The sector priorities of the RPs are largely coordinated with the strategies and priorities of other donors and mostly complement these in a useful way. The RPs use both existing and shared systems and structures to coordinate their activities with other donors. The jointly developed reform partnership and/or reform financing matrices serve as planning instruments which foster dialogue and contribute to a greater intensity of consultation between different donors. However, the extent of donor harmonisation in the various partner countries differs and, particularly in cases of joint donor financing, is limited by the bilateral sequencing and prioritisation of relevant indicators for disbursements. These findings on donor harmonisation underscore that the cooperation model’s bilateral design gives rise to challenges. On account of the bilateral character of the cooperation model, for example, continuous and intense cycles of consultation with other donors are automatically more resource-intensive than would be the case with a development cooperation approach that was multilateral in design.

### *Effectiveness/Causal mechanisms*

As explained in the introduction, the evaluation’s assessment of effectiveness focuses on reviewing the initial reform steps taken and the operation of the two causal mechanisms that were assumed to be particularly conducive to achieving the objectives of the RPs, namely ownership and conditionality.

The initial reform steps taken by partner governments in the course of the RPs mainly consisted of laws, decrees, regulations and ordinances, but also first steps towards implementation, such as establishing and restructuring institutions. For the most part, these largely tended to create enabling conditions for future outcomes rather than producing outcomes in their own right.

Even taking this limited interpretation of outcomes, major differences between the reform partner countries can be observed. While in Tunisia, for example, most of the RP’s milestones were achieved after four years, and Ethiopia similarly implemented many of the initial reform steps within a relatively short period of time, in Ghana these are trailing behind, mainly because negotiations about the precise orientation of the RP and the associated milestones of the envisaged reforms took considerably longer.

Regarding the mechanism of ownership, in summary, the degree to which consistent attention to and promotion of ownership is constitutive for current and future outcomes can be traced for all the reform partner countries included in the detailed analysis. All the identified elements of the process mechanism – (1) ex-ante ownership, (2) promotion of and consistent attention to ownership throughout the process, and (3) ex-post ownership – could be traced sequentially across all cases. The overall findings for Ethiopia and Tunisia show that from the beginning of negotiations through to the concrete implementation of individual reform steps, the degree of ownership was mostly high. This positive finding for ex-ante ownership correlates with the positive finding with regard to relevance, as presented above. An additional

finding from the process analysis of the Ghanaian case shows, however, that ownership develops dynamically in the course of an RP and can also be lost. The example of Ghana thus provides the most striking ex-negativo evidence of how important sustained ownership is for the effectiveness of the RP. The situation here was that the partner country agreed with the choice of the RP's overarching priority sector but not with the focus, instigated by Germany, on expanding renewable energy capacity. Consequently, the partner country refrained from pressing ahead with any further reforms for more than an entire year. Only after Germany compromised and reoriented the reform matrix (in which the envisaged reform steps were set out) to accommodate Ghana's demand for a strong emphasis on the financial recovery of the energy sector did the RP regain momentum.

Unlike the mechanism of ownership, the mechanism of conditionality – which can be broken down sequentially into (1) ex-ante conditionality (such as via the selection process) and (2) ex-post conditionality (such as by withholding commitments) – is only sporadically in evidence. Furthermore, assumptions can only be formulated about individual causal pathways at the most. It became clear during the analysis, however, that ex-ante conditionality in the sense of a criteria-based selection of reform partner countries has not been applied with consistent rigour so far. Compared to criteria of democracy and rule of law, greater weight was attached to economic reform criteria and, specifically, the partner governments' own affirmations of commitment to such reform. In addition, the selection process outlined above shows that other political criteria also played a role in the selection process without being made explicit. Reform partners are de facto almost always countries that are perceived as anchors of stability in a fragile geopolitical environment or as places where German development cooperation or the German economy has pre-existing special interests.

With regard to the application of conditionality after selection as a reform partner country, mainly positive incentives can be identified as a dimension of ex-post conditionality across the cases studied. In particular, partners are supported and encouraged to implement their own reform projects mainly by offering the prospect of financial support in return for taking reform steps. In other words, the requirements upon partners are front-loaded: reforms must be implemented first, and disbursements come afterwards. Another dimension that is constitutive of conditionality, the use of negative incentives – especially by withholding funds if agreed reform steps are not carried out – was only utilised hesitantly, either in communications or in practice. Actual withholding of funds in response to changing political conditions was only practised in the event of drastic deterioration of the political framework conditions such as in response to the worsening Tigray crisis in Ethiopia. Conditionality in the sense of applying sanctions in the course of the RP has so far only been used almost exclusively for funding commitments realised by means of reform financing – and hence, only in reform partner countries that have organised financial support via reform financing. And even there, the intensity with which conditional elements have been applied differs. Added to that, reform financing was initially implemented in only half of the reform partner countries (although more was coming on stream as the data collection for this evaluation came to an end). Ultimately, a consistent use of conditionality is in tension with the strong communicative focus on funding to be allocated (and weaker emphasis on the requirement to deliver on agreements), most importantly at the beginning of the RPs. As a result, partners often barely register the “making demands” aspect of the partnership until funding is actually withheld, and use of the term “conditionality” is often avoided in practice.

### *Political dialogue*

RPs are based on the premise that political dialogue is to be conducted at a higher level and more intensively than is the case in standard development cooperation with partner countries. By routinely involving “special representatives” (usually heads of BMZ's divisions), pursuing continuous dialogue on the reform matrices and, in some cases, intensifying the involvement of the German embassies in the partner countries, this could largely be ensured. Furthermore, the partner dialogue enabled better identification of the priorities, needs and challenges of the reform partner countries.

Up until the emergence of manifest crises in reform partner countries, however, the political dialogue was primarily sectoral in emphasis and there was little success in broadening the dialogue to include the politically sensitive issues that grew ever weightier during the evaluation period. Apart from a lack of practice in critical dialogue on certain aspects of reform, the main shortcoming in this regard was a lack of intensity

and high-level political involvement in the partner dialogue at the very moment when major political crises were erupting on the ground, as was the case in Ethiopia, Morocco and Tunisia.

## Conclusions

The evaluation concludes that the RPs cooperation model, with its focus on partner ownership, is conceptually up-to-date and largely appropriate, since it does justice to developments since the Paris/Accra Agenda and the associated debate on the effectiveness of development cooperation. In the wake of this debate, international development cooperation has focused on supporting the partner countries' national development strategies and their needs. The RPs reflect a corresponding shift away from donor-dominated specifications. Recognition of the leading role of partner countries in joint development efforts is widely practised, which is very much in keeping with the current consensus in the international debate.

On the other hand, practical implementation of the cooperation model within the framework of bilateral cooperation with the selected countries is proving more difficult. The model is mostly appropriate if, alongside the partner countries' economic reform efforts, the framework conditions of democracy and rule of law also meet high standards. As has become clear over the first few years of the cooperation model, however, this has not been the case in half of the reform partner countries selected so far. Adequate responses to a fundamental deterioration in the political framework conditions following the outbreak of civil war in Ethiopia, the prolonged dissolution of parliament in Tunisia or the unilateral severance of diplomatic relations by Morocco (mainly due to Germany's non-recognition of Morocco's territorial claim to Western Sahara) have not yet been forthcoming. The ensuing political crises therefore posed major challenges for the RPs approach as a whole. The responses this elicited from the BMZ and the German government as a whole were very mixed. Taken together, however, they showed that conceptually, the RPs were unprepared for a possible ending of the partnerships (such as by working out exit strategies in advance in case political conditions deteriorated), and the incorporation of politically sensitive issues into the partnership dialogue had not been envisaged. Regardless of whether the political setting for cooperation is made a topic of the partnership in future or whether cooperation is made conditional on full adherence to rule-of-law and democratic norms even after the selection date, a timely response to the challenges of negative political developments is advisable to ensure that the RP model as a whole is not adversely affected.

The evaluation reveals that the framework of democracy and rule of law is an overriding condition for the successful elaboration of this cooperation model. Against the backdrop of the new German government's coalition agreement, which envisions directing support particularly to countries "where a reform agenda for democracy, human rights and the rule of law" is being pursued (Bundesregierung, 2021a: 158), this correlation takes on particular relevance. However, the cooperation model was not (yet) well prepared for substantial negative developments on the political level.

Implementation was sometimes more successful within the specific forms of conditionality that are intended to evolve on the basis of a stable political framework. Bearing in mind that Germany largely ceased to provide general budget support in the context of a series of major corruption cases, the stronger emphasis on conditional elements in cooperation signals that the consequences of the effectiveness debate, and particularly the developments of the last few years, are being followed through. This is formally integrated into the RPs via the "making demands" aspect, since reform partner countries must agree to the measurement of their progress on jointly agreed reforms, which is then reflected in the reform financing allocated. However, the evaluation shows that the "making demands" component should be applied more consistently throughout the concrete implementation.

The challenges lie first of all in the inherent tension surrounding partner country ownership. On the one hand, de facto the individual reform steps are not always congruent with the immediate interests of the governments of the reform partner countries. This may be because unwelcome reforms such as tariff increases in vital economic sectors (electricity, water) cause greater political problems in the run-up to actual implementation than in the planning phase, or because the pace of reform has been overestimated, or the partner country's priorities have changed following a general election. On the other hand, given the special nature of these partnerships, it seems to be neither easy nor indeed advisable in every case to exert too

much pressure on partners – when understandable delays occur, for instance. With that in mind, cautious adjustment of the “making demands” elements will still have to be undertaken context-specifically.

Although joint donor action geared towards the use of conditionality can essentially be regarded as advantageous due to its potential to achieve greater leverage, the evaluation shows that it is equally likely to pose challenges for the use of conditionality. For example, some of the other bilateral donors as well as multilateral donor institutions, such as the World Bank, follow a less stringent reporting system in the reform partner countries and use indicators that are not especially ambitious. The same holds true for requirements pertaining to the development of political framework conditions in the partner countries, which are also subject to considerable variation between donors. This is of particular significance because it makes it harder for an individual donor to make ambitious demands, concerning the improvement of good governance, for instance.

Apart from these differing levels of ambition and in some cases diverging priorities of (multilateral) donors, another hindrance to over-reliance on the logic of “making demands” is the fact that reform partner countries tend to be economically better off in comparison to other African countries, and mostly have access to financing options in the market on similarly favourable terms. Our empirical data shows that while the RPs emphasise their support for “champions of reform”, they are best able to apply their full functional logic of “providing support and making demands” in cases where reform partner countries are more dependent on external assistance and thus conform to the traditional role of developing countries.

Regarding the internal coherence of the RPs, the political crises in the existing reform partner countries have also shown the great necessity of a far more interministerial approach in future – from the selection of reform partner countries to the implementation of the RPs and joint action to deal with challenges arising during the partnership. Apart from plain coordination of projects among the ministries represented in each reform partner country, what is needed above all is an agreement and a common understanding about the RPs between the BMZ and the Federal Foreign Office.

It could be helpful for the partner dialogue and the further development of the RP model to intensify the involvement of Technical Cooperation (TC) even further (Meyer 2019; Krisch et al., 2015). For the most part, the evaluation finds that coordination, division of work and coherence between FC and TC are successful; however, the focus on FC at the beginning of partnerships (mainly to stabilise partner systems with high-volume financial support) meant that the development and integration of suitably adapted TC could only be accomplished gradually. Intensifying the involvement of TC in future in the conception and planning phase and right through to implementation would have the advantage of making fuller use of the complete, strategy-based German development cooperation package, and would also ensure the support for capacities that is still essential in all reform partner countries. Since multilateral donors continue to provide larger volumes of funding, apart from the obvious co-financing opportunities, a potential niche for bilateral RPs is to offer not only attractive financial support but also the use of the complete set of German development cooperation instruments.

The evaluation shows that tying the RPs to the CwA was helpful in bringing coherence to the elaboration and initiation of the partnerships. However, a narrow focus on private sector development issues forced by the CwA is not necessarily required. The importance of the CwA is increasingly declining, as outlined in the evaluation (and perceived by several interviewees from different groups of actors). This is unlikely to spill over onto the RPs because the thematic tie-in with private sector development largely matches the interests of the reform partner countries. However, the evaluation findings indicate that many of the characteristics of the cooperation model – high-level partner dialogue addressing jointly agreed reform objectives, broad deployment of instruments, performance-based monitoring – need not necessarily be kept within the bounds of the CwA’s thematic areas. The principles of the Paris-Accra Agenda applied in the RP model are essentially transferable to other sectors as well. For example, the RPs could make a greater contribution to the social and environmental dimension of sustainable development (and hence to the 2030 Agenda) if the framework of the cooperation model made it possible to address the full spectrum of core areas and areas of intervention prioritised by German development cooperation. Furthermore, broadening the thematic scope of RPs would result

in additional options for establishing better links with partner country priorities and ownership and help to facilitate a prospective harmonisation of the RP portfolio and the bilateral country portfolio.

The evaluation thus draws the further conclusion that greater standardisation of the RPs, in terms of harmonisation with existing country portfolios, would be somewhat helpful in order to increase coherence and to transport the special character of the partnership beyond individual sectors into the whole of the cooperation. In doing so, it nevertheless seems expedient to allow for country-specific particularities and not to impose conceptual specifications which predetermine whether, for example, an established RP sector or a completely new one will be selected. Within the parameters of the RP strategy, both are possible. What is more important is the rationale for the given decision, which should be stated in terms of the objectives of the RPs and the country-specific baseline situation and should demonstrably engage with the RP model. Also more important is a medium- to long-term plan, which increases the coherence of the partnership and considers scenarios for dealing with a deteriorating (political) context. So far, the latter practice has not been carried out transparently in any reform partner country.

In principle, a growing convergence of conceptual ambition with concrete implementation can be observed in the reform partner countries; regarding the multilateralisation of RPs, for example. Initially there was little evidence of the joint donor approach in the first generation of RPs, but it steadily intensified over time. In the meantime, joint donor reform financing has been introduced in all three case study countries. This is essentially positive for the external coherence of the cooperation model. However, reform financing is most likely to have a leverage effect on the partner countries in future if a maximally harmonised approach is chosen to the sequencing and prioritisation of reform steps and to disbursement practices.

## **Recommendations for further development of the cooperation model of reform partnerships**

### *Preliminary remark*

As explained, the cooperation model of the RPs is up to date, as it incorporates a mixture of supportive and demanding elements while maintaining a focus on the principles of ownership and partnership within the cooperation. However, the first few years of RPs have shown that the cooperation model's assumptions concerning the democratic structures (and economic reform-mindedness) of the African reform partner countries do not match the actual state of development in many countries. Consequently, the ambition of the cooperation model, derived from the experiences of the last few decades, is quite difficult to reconcile with reality. Successful implementation of the model is generally suffering due to a substantial deterioration of the framework conditions of democracy and rule of law in Ethiopia, Tunisia and Morocco.

Against this backdrop a policy decision is needed:

- Either (1): the BMZ applies more consistent ex-ante conditionality regarding democratic and rule-of-law structures in the reform partner countries. In that case, the selected states should not only be measured against minimum democratic standards of good governance that are clearly defined by the BMZ (Doc. 4), but should also be “champions of reform” with regard to this criterion. Currently this would make at least the selection of states like Ethiopia or Morocco questionable, in view of their ranking in common indices such as the Freedom House Index, the Bertelsmann Transformation Index and the Democracy Index of the V-Dem Institute.
- Or (2): the ministry makes the political framework of the partnership a more prominent topic of the political dialogue with partners.

As it is foreseeable that more stringent selection criteria would lead to the exclusion of many of the current reform partner countries and greatly reduce the pool of future partner countries in Africa, the following recommendations are issued in keeping with the second, more realistic option.

## Recommendations

1. In order to prevent any deterioration in democratic and rule-of-law framework conditions from damaging the cooperation model of reform partnerships, the BMZ should take the political framework conditions of cooperation into consideration more consistently. Specifically, the BMZ should
  - firstly, set more transparent benchmarks for the selection of reform partner countries, so that challenges arising for individual reform partner countries and specifically their political frameworks can be documented and used to shape the subsequent process;
  - secondly, articulate its own expectations and challenges at the beginning of a reform partnership and work jointly with the partners to identify a verifiable measure of progress in the political framework, which the partners themselves are also willing to be measured against;
  - thirdly, develop an exit strategy or modification options for the cooperation which spell out the consequences of disregarding the partnership framework in a timely manner.
2. The BMZ should take care to make ex-post conditionalization even more consistent in the individual reform partner countries. In particular, disbursements of reform financing should only be released after predefined criteria have been fulfilled.
3. Recognising that partner ownership is a necessary condition for an effective reform partnership, the BMZ should use it as a starting point for cooperation in all reform partner countries and heed it throughout the subsequent cooperation.
4. To enable better tracking of the effectiveness of the reform partnerships, the BMZ should continuously collect outcome-specific findings and compare these with the conceptual specifications (in the theory of change). For this purpose, an institutionalised system for regular progress reporting in the individual reform partner countries should be developed, and systematic exchange should take place between the participating BMZ divisions about outcomes and influencing factors.
5. The BMZ should strengthen its analysis capacities with regard to the reform partnerships. This refers both to political context analyses when selecting reform partner countries, and to sector and stakeholder analyses.
6. In order to make good use of the benefits of high-level political dialogue, the BMZ should continue its practice of delegating “special representatives”. These politically high-ranking representatives of the BMZ should instigate dialogue with hierarchically equal-ranking representatives of the partner government at regular intervals (at least annually). Meetings should take place in person, ideally both in the reform partner countries and in Germany. During cooperation, care should also be taken to increase the number of actors involved on the partner’s side in order to avert any dependency of cooperative relationships on individual personalities.
7. From the outset, the BMZ should embed the reform partnerships in a whole-of-government approach: from the selection of reform partner countries through to the individual steps in the process, the German government should take care to present a united front when meeting its partners in order to be perceived as a reliable and coherent reform partner. In particular, country strategies coordinated with the Federal Foreign Office should provide the basis for embedding the reform partnerships in a unified governmental approach.
8. The BMZ should elaborate reform financing – jointly with other donors/multilaterally if possible – as a conceptual core component of reform partnerships in order to achieve potentially higher leverage. Efforts should be made towards a common prioritisation of disbursement-related indicators and harmonised disbursement practices.

- 9.** In future, the BMZ should open up the reform partnerships thematically to cover all its core areas, thereby creating the possibility of using the cooperation model to tackle a broader range of development challenges. In respect of this greater thematic openness, the BMZ should take care to harmonise the bilateral country portfolio and the reform partnership portfolio so that, moving forward, the reform partnerships can provide a coherent framework for all bilateral development cooperation with reform partner countries. In addition, the BMZ should examine the extent to which the use of the cooperation model outside the African continent seems to promise any success.
  
- 10.** As standard practice, the BMZ should produce a master reform partnership matrix for each reform partnership, which should follow a uniform design for all countries and should illustrate the assumptions about the broader development impacts of the reform partnerships. The matrix should map the most important sectors (core and initiative areas as well as areas of intervention) addressed by the given reform partnership as well as its particular objectives and associated support projects. Complementary to this, reform financing matrices should remain in use in reform partner countries receiving reform financing.

# INHALT

|  |      |
|--|------|
| Impressum.....   | iv   |
| Danksagung.....  | v    |
| Zusammenfassung.....   | vi   |
| Executive Summary.....   | xvi  |
| Abkürzungen und Akronyme.....  | xxix |
| <br>   |      |
| 1. Einleitung.....   | 1    |
| 1.1 Reformpartnerschaften im Kontext deutscher und internationaler Kooperation<br>mit afrikanischen Staaten..... | 3    |
| 1.2 Gegenstand und Zweck der Evaluierung.....  | 8    |
| 1.3 Evaluierungsfragen.....  | 11   |
| 1.4 Gliederung des Berichts.....   | 12   |
| 2. Evaluierungsdesign.....   | 13   |
| 2.1 Theoriebasierter Ansatz.....   | 14   |
| 2.2 Theorie des Wandels des Kooperationsmodells der Reformpartnerschaften.....                                   | 14   |
| 3. Methodisches Vorgehen.....  | 23   |
| 3.1 Design.....  | 24   |
| 3.1.1 Prozessevaluierung.....  | 24   |
| 3.1.2 Evaluierungskriterien und Bewertungsmaßstäbe.....  | 24   |
| 3.1.3 Process Tracing als Untersuchungsansatz.....   | 26   |
| 3.2 Fallauswahl.....   | 27   |
| 3.3 Datenerhebungs- und Analysemethoden.....   | 30   |
| 3.4 Limitationen des methodischen Vorgehens.....   | 31   |
| 4. Ergebnisse.....   | 33   |
| 4.1 Portfolioanalyse.....  | 34   |
| 4.2 Relevanz.....  | 44   |
| 4.3 Kohärenz.....  | 54   |
| 4.3.1 Interne Kohärenz.....  | 54   |
| 4.3.2 Externe Kohärenz.....  | 64   |
| 4.4 Effektivität.....  | 70   |
| 4.4.1 Ownership.....   | 73   |
| 4.4.2 Konditionalität.....   | 77   |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 4.5 | Impact.....   | 83  |
| 4.6 | Effizienz und Nachhaltigkeit.....   | 88  |
| 4.7 | (Partner-)Dialog.....   | 89  |
| 5.  | Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....                                 | 95  |
| 5.1 | Schlussfolgerungen zum Kooperationsmodell der Reformpartnerschaften ..... | 96  |
| 5.2 | Empfehlungen .....  | 101 |
| 6.  | Literaturverzeichnis.....   | 106 |
| 7.  | Anhang.....   | 114 |

## Abbildungen

|             |  |    |
|-------------|--|----|
| Abbildung 1 | Theorie des Wandels des Kooperationsmodells.....   | 16 |
| Abbildung 2 | Das RP-Modell als Prozess und korrespondierende Mechanismen.....   | 21 |
| Abbildung 3 | Kriterien für die Fallauswahl.....   | 28 |
| Abbildung 4 | Entwicklung von EZ-Mitteln in RPLs der ersten Generation in Mio. Euro .....  | 38 |
| Abbildung 5 | Durchschnittlicher Anteil zugesagter beziehungsweise in Aussicht gestellter EZ-Mittel für RP-Portfolio (am bilateralen Länderportfolio)..... | 39 |
| Abbildung 6 | Verteilung der RP-Mittel nach FZ und TZ.....   | 41 |
| Abbildung 7 | Thematische Verteilung der RP-Mittel .....   | 42 |
| Abbildung 8 | Elemente des Ownership-Mechanismus.....  | 73 |
| Abbildung 9 | Elemente des Konditionalitäts-Mechanismus .....  | 78 |

## Tabellen

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| Tabelle 1  | Bewertungsskala für Evaluierungen des DEval.....                             | 25  |
| Tabelle 2  | Anzahl geführter Interviews .....  | 30  |
| Tabelle 3  | Bilaterales BMZ-Portfolio gesamt (Haushaltsmittel in Mio. Euro).....         | 37  |
| Tabelle 4  | Bilaterales BMZ-Portfolio (Außenzusagen in Mio. Euro).....                   | 37  |
| Tabelle 5  | RP-Portfolio (Haushaltsmittel in Mio. Euro) .....                            | 40  |
| Tabelle 6  | RP-Portfolio (Außenzusagen in Mio. Euro).....                                | 40  |
| Tabelle 7  | Formale Anknüpfung der RPs an Ziele und Prinzipien der deutschen EZ.....     | 56  |
| Tabelle 8  | Evaluierungsmatrix: Übergeordnete entwicklungspolitische Fragestellung ..... | 115 |
| Tabelle 9  | Evaluierungsmatrix: Evaluierungsfrage 1 (a und b).....                       | 115 |
| Tabelle 10 | Evaluierungsmatrix: Evaluierungsfrage 2 und 3.....                           | 116 |
| Tabelle 11 | Evaluierungsmatrix: Evaluierungsfrage 4 (a und b).....                       | 117 |
| Tabelle 12 | Evaluierungsmatrix: Evaluierungsfrage 5 .....                                | 118 |

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| Tabelle 13 | Deutschlands Positionierung in den RPLs (gemessen an ODA-Zusagen; Vergleichsgruppe: bilaterale OECD-Geber) .....           | 118 |
| Tabelle 14 | Exemplarischer Abgleich von RP-Inhalten und Partnerstrategien (RF-Matrix RP 1.0 und Entwicklungsstrategie Tunesiens) ..... | 119 |
| Tabelle 15 | Exemplarischer Abgleich von RP-Inhalten und Partnerstrategien (RF-Matrix RP 2.0 und Entwicklungsstrategie Tunesiens).....  | 120 |
| Tabelle 16 | Entwicklung ausgewählter Indizes in den RPLs.....  | 121 |
| Tabelle 17 | Evaluierungsteam.....  | 122 |

## Kästen

|          |   |    |
|----------|---|----|
| Kasten 1 | Reformfinanzierung (RF).....                          | 9  |
| Kasten 2 | Wirkungsebenen innerhalb der Theorie des Wandels..... | 15 |

# ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

|       |   |
|-------|---|
| AA    | Auswärtiges Amt   |
| AFD   | Agence Française de Développement (Französische Entwicklungsagentur)  |
| AfDB  | African Development Bank (Afrikanische Entwicklungsbank)  |
| AKP   | Afrikanische, Karibische und Pazifische Staaten   |
| AN    | Anspruchsniveau   |
| BD    | Bewertungsdimension   |
| BM    | Bewertungsmaßstab   |
| BMF   | Bundesministerium der Finanzen  |
| BMWi  | Bundesministerium für Wirtschaft und Energie  |
| BMZ   | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  |
| BTI   | Bertelsmann Transformation Index  |
| CRS   | Creditor Reporting System   |
| CwA   | Compact with Africa   |
| DAC   | Development Assistance Committee (Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit)   |
| DEG   | Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH   |
| DEval | Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit   |
| DO    | Durchführungsorganisation   |
| DPO   | Development Policy Operation  |
| EF    | Evaluierungsfrage   |
| EIF   | Entwicklungsinvestitionsfonds   |
| EU    | Europäische Union   |
| EZ    | Entwicklungszusammenarbeit  |
| FDI   | Foreign Direct Investment (Ausländische Direktinvestitionen)  |
| FZ    | Finanzielle Zusammenarbeit  |
| GG    | Good Governance   |
| GIZ   | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH  |
| HDI   | Human Development Index   |
| IWF   | Internationaler Währungsfonds   |
| JICA  | Japan International Cooperation Agency (Japanische Entwicklungsagentur)   |
| KfW   | KfW Entwicklungsbank  |
| KKMU  | Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen   |
| MCC   | Millennium Challenge Corporation  |
| MoU   | Memorandum of Understanding   |
| OAKPS | Organisation Afrikanischer, Karibischer und Pazifischer Staaten   |
| ODA   | Official Development Assistance (Öffentliche Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit)                                       |
| OECD  | Organisation for Economic Co-operation and Development<br>(Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) |

|        |   |
|--------|---|
| RF     | Reformfinanzierung  |
| RP     | Reformpartnerschaft   |
| RPL    | Reformpartnerland   |
| SI AuB | Sonderinitiative Ausbildung und Beschäftigung   |
| ToC    | Theory of Change  |
| TZ     | Technische Zusammenarbeit   |
| UNDP   | United Nations Development Programme  |
| UNHCR  | United Nations High Commissioner for Refugees<br>(Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge) |

# 1. EINLEITUNG

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit afrikanischen Staaten blickt mittlerweile auf sechs wechselhafte Dekaden zurück, mit sehr unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen und Stellenwerten von Partnerschaft. Im Zuge der Debatte über die Wirksamkeit der EZ (Ashoff, 2011) erfolgte Anfang der 2000er-Jahre auf internationaler Ebene eine Wiederbelebung<sup>2</sup> partnerschaftlicher Ansätze, die unter anderem die *Ownership* der Länder des globalen Südens in den Fokus der EZ rückte (OECD, 2005). Als Konsequenz passte auch die bilaterale deutsche EZ die Kooperation mit ihren Partnerländern an und verpflichtete sich im Jahr 2005 zu einer Reihe grundlegender Prinzipien partnerschaftlicher und wirksamer EZ, unter anderem dazu, die Führungsrolle von Partnerländern im Sinne partnerseitiger *Ownership* zu respektieren (OECD, 2005).<sup>3</sup> Bis heute ist diese Debatte prägend für die Ausrichtung der deutschen EZ. Unter anderem hat sie zu einer zunehmenden Fokussierung der bilateralen EZ auf einzelne Partner sowie Sektoren geführt. Davon wurde auch die Entwicklung neuer Kooperationsmodelle beeinflusst (BMZ 2030).

Mit dem 2017 eingeführten Kooperationsmodell der Reformpartnerschaften (RPs) hat sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in besonderem Maße das Ziel gesetzt, partnerseitige *Ownership* zu respektieren und partnerschaftliche Beziehungen auf Augenhöhe mit ausgesuchten afrikanischen Ländern zu verfolgen. Dabei soll die Kooperation jedoch nicht nur zum Erreichen gemeinsam definierter Ziele im Sinne partnerseitiger *Ownership* beitragen, sondern gleichzeitig über einen vertieften Dialog ein sehr hohes Maß an Eigenverantwortung der Partnerländer einfordern und die Anwendung von Konditionalität praktizieren (BMZ, 2017: 13 f.). Diese neue Form der Zusammenarbeit mit besonders reformorientierten afrikanischen Staaten – sogenannten „Reformchampions“ (BMZ, 2017: 13) – stellt den Gegenstand der Evaluierung dar.

Gemäß dem Reformkonzept „BMZ 2030“ gelten die RPs als eigenständige Partnerschaftskategorie, die neben den Transformationspartnerschaften<sup>4</sup> eine von zwei Sonderformen der bilateralen Partnerschaften des BMZ darstellt (BMZ, 2020). Eingebettet sind die RPs in den Marshallplan mit Afrika, dessen Zweck es ist, eine neue Partnerschaft zwischen Europa und Afrika zu begründen – mit der Perspektive eines prosperierenden und friedlichen Afrikas (BMZ, 2017: 4). Darüber hinaus gelten die RPs als bilateraler Beitrag Deutschlands zum Compact with Africa (CwA), einer Initiative der G20-Staaten zur Förderung von Privatinvestitionen auf dem afrikanischen Kontinent. Ihr erklärtes Ziel ist ein größeres und inklusives Wachstum in afrikanischen Staaten (G20, 2017: 4 f.).

Mit den RPs soll somit mit ausgewählten afrikanischen Partnerländern eine neue Form der Kooperation beschritten werden (BMZ, 2020: 5), die das überkommene Geber-Nehmer-Verhältnis überwindet und stattdessen gemeinsame Anstrengungen zu notwendigen Reformen in ausgewählten Sektoren in den Mittelpunkt der Zusammenarbeit stellt. Dies soll insbesondere durch die Reformfinanzierung (RF) zur Geltung gebracht werden – ein im Zuge der RPs eingeführtes Instrument der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ), das großvolumige finanzielle Unterstützung als Gegenleistung für die Umsetzung gemeinsam identifizierter Reformen vorsieht (Kasten 1).

Während sich im Zuge der Zusammenarbeit ein Fokus auf die wirtschaftliche Reformbereitschaft der Partnerländer konstatieren lässt, basiert das Zustandekommen der Partnerschaft darauf, dass die Partnerländer Demokratie und Rechtsstaatlichkeit achten. Vor dem Hintergrund des Koalitionsvertrags der neuen Bundesregierung erhält dieser Konnex eine besondere Relevanz, da dieser eine Unterstützung speziell dort vorsieht, „wo eine Reformagenda für Demokratie, Menschenrechten [sic] und Rechtsstaatlichkeit“ verfolgt wird (Bundesregierung, 2021a: 158).

<sup>2</sup> Partnerschaftliche Ansätze in der EZ wurden im Zuge der verschiedenen Entwicklungsdekaden seit den 1960er-Jahren wiederholt gefordert, so etwa im Pearson-Bericht mit dem bezeichnenden Titel „Partners in Development“ (1969) oder dem Brandt-Bericht der sogenannten Nord-Süd-Kommission von 1980 (Brandt und Messner, 2013).

<sup>3</sup> Insbesondere durch die Erklärung von Paris zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu den Prinzipien Alignment, Harmonisierung, gegenseitige Rechenschaftspflicht und Ergebnisorientierung (OECD, 2005).

<sup>4</sup> Mit den Transformationspartnerschaften unterstützt das BMZ „gezielt die politischen und ökonomischen Transformationsprozesse in der EU-Nachbarschaft“. Wie die RPs und die sogenannten klassischen bilateralen Partnerschaften werden die Transformationspartnerschaften unter der übergeordneten Partnerschaftskategorie „bilaterale Partner“ subsumiert (BMZ, 2020: 5).

Nach den ersten Jahren der Implementierung unterschiedlicher RPs in sechs afrikanischen Ländern (Côte d'Ivoire, Ghana, Tunesien, Marokko, Senegal und Äthiopien) dient die vorliegende Evaluierung des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) vor allem einer Bewertung der konzeptionellen Grundlagen der RPs und einer Bestandsaufnahme erster Umsetzungsansätze sowie der darauf gründenden Weiterentwicklung des Kooperationsmodells. Die Grundfrage der Evaluierung lautet, inwiefern es sich bei den RPs um ein zeitgemäßes und angemessenes Kooperationsmodell zur Überwindung zentraler Entwicklungsbarrieren in ausgewählten Partnerländern handelt. Dabei soll das Modell der RPs unter Berücksichtigung all seiner konzeptionell vorgesehenen Charakteristika und Handlungsbereiche beurteilt (Abschnitt 2.2) und insbesondere die im Zentrum der RPs stehenden RFs von ähnlichen Kooperationsformen (respektive Instrumenten/Modalitäten) wie der allgemeinen Budgethilfe oder der Sektorbudgethilfe abgegrenzt werden. Hierdurch soll deutlich werden, welche neuen Elemente der Kooperation über die RPs zum Tragen kommen beziehungsweise inwieweit bewährte Elemente älterer Instrumente und Modalitäten übernommen werden. Der Fokus der vorliegenden Evaluierung liegt auf einer Bewertung der Relevanz, der internen und externen Kohärenz der RPs sowie – angesichts des kurzen Zeithorizonts seit ihrer Einführung im Jahr 2017 – auf einer ersten Einschätzung der Effektivität respektive Bewertung der Wirkungspotenziale.<sup>5</sup>

Die Evaluierung wurde in einem knapp bemessenen Erhebungszeitraum (1. bis 2. Quartal 2021) durchgeführt, damit Ergebnisse bereits zu Beginn der neuen Legislaturperiode des Bundestags (Ende 2021/Anfang 2022) vorliegen. Zur besseren Einordnung dieser Ergebnisse (Kapitel 4) und bevor die übergeordnete Gliederung des Evaluierungsberichts skizziert wird (Abschnitt 1.4), wird im Folgenden zunächst ausgeführt, in welchem Kontext die RPs eingeführt wurden (Abschnitt 1.1), was der genaue Evaluierungsgegenstand sowie Zweck der Evaluierung ist (Abschnitt 1.2) und welche konkreten Evaluierungsfragen (Abschnitt 1.3) beantwortet werden.

## 1.1 Reformpartnerschaften im Kontext deutscher und internationaler Kooperation mit afrikanischen Staaten

### Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika im Wandel

In den letzten Jahren rückte die Zusammenarbeit mit afrikanischen Staaten wieder verstärkt in den Mittelpunkt der deutschen und europäischen EZ. Gründe hierfür liegen einerseits in den (ökonomischen) Chancen, die dem Kontinent unter anderem aufgrund der starken Wachstumsraten einer Vielzahl afrikanischer Staaten zugesprochen werden (Müller, 2019), und andererseits in den Herausforderungen, die sich für Deutschland und die Europäische Union (EU) aufgrund der demografischen und politischen Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent ergeben. So lässt sich das stärkere Bewusstsein der engen Verknüpfung des europäischen mit dem afrikanischen Kontinent in Politik und medialer Berichterstattung vor allem damit erklären, dass die Auswirkungen von Krisen (natürliche und menschengemachte) in Afrika unmittelbarer als zuvor in Europa sichtbar wurden – nicht zuletzt in Form eines erhöhten Flüchtlingsaufkommens (insbesondere zwischen 2014 und 2017) (BAMF, 2021).<sup>6</sup> Angesichts der

<sup>5</sup> Den Bewertungen liegen die Evaluierungskriterien des Development Assistance Committee (Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit, DAC) der Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD) zugrunde (OECD, 2019; BMZ, 2021a). Eine ursprünglich angedachte zweite Phase der Evaluierung – mit einem stärkeren Wirkungsfokus auf eine tiefergehende Analyse von Folgewirkungen der Outputs der RPs, etwa von neu erlassenen Gesetzen auf Wachstums- und Beschäftigungswirkungen – wurde im Verlauf der Erhebung ausgeschlossen. Grund hierfür waren erstens fehlende langfristige Wirkungen (auch aufgrund der Coronapandemie und der damit verbundenen Verzögerungen einiger Reformen) und die damit zusammenhängende Beobachtung, dass ein solcher Wirkungsfokus frühestens in einigen Jahren zweckmäßig wäre. Zweitens ergeben sich auch dann noch größere Herausforderungen mit Blick auf die Zuordnung von Wirkungen, weil die angestrebten Makrowirkungen einer Vielzahl anderer Einflussfaktoren als den RPs unterliegen.

<sup>6</sup> Kappel (2020: 2) konstatiert gar einen „Afrika-Hype“. Selbst wenn ein Großteil der Geflüchteten zuletzt aus dem Nahen Osten stammte, hat sich der wahrgenommene und faktische Migrationsdruck insgesamt auch auf dem afrikanischen Kontinent erhöht. Dies zeigt sich vor allem in den Staaten des Maghreb und lässt sich ebenfalls aus der zunehmenden Binnenmigration in Afrika selbst schließen (siehe etwa UNHCR, 2021: 14).

demografischen Herausforderungen in Afrika<sup>7</sup> wurden die an den Rändern Europas besonders sichtbaren Fluchtschicksale nur als Vorläufer eines sich zuspitzenden Trends gewertet, falls der Kontinent in seiner Gesamtheit politische, soziale, ökonomische und ökologische Entwicklungsbarrieren nicht nachhaltig überwindet. Gleichzeitig sind die Chancen für Investitionen und Wachstum in Afrika ein Leitmotiv für den stärkeren Fokus deutscher EZ gewesen.

Eine Reaktion auf die skizzierte zunehmende Bedeutung Afrikas in den außenorientierten Politiken Deutschlands ist der Marshallplan mit Afrika des BMZ (BMZ, 2017). In ihm wird eine Neuausrichtung der EZ mit Afrika postuliert. Der Fokus liegt jedoch nicht auf dem krisenhaften Afrika, sondern auf einem „Afrika der Chancen“. So soll der Marshallplan einen neuen „Zukunftsvertrag“ begründen, indem afrikanische Staaten bei „afrikanischen Lösungen“ (BMZ, 2017: 5) unterstützt werden.<sup>8</sup> Ein wesentlicher Teil des Marshallplans ist die Schaffung von RPs, in deren Rahmen ausgewählte afrikanische Staaten finanziell verstärkt gefördert werden, wenn sie sich zu entwicklungsorientierten Reformen bekennen. Oder wie es im Reformkonzept „BMZ 2030“ des Ministeriums heißt: Wer reformiert, dem wird „eine vertiefte Partnerschaft und zusätzliche Finanzierung angeboten“ (BMZ, 2020: 4).

Der Bedeutungszuwachs und die skizzierten Herausforderungen Afrikas hatten darüber hinaus zur Folge, dass sich auch andere Bundesministerien zunehmend in Afrika engagierten. Insbesondere die eingangs erwähnte G20-Initiative CwA wurde im Jahr 2017 unter Schirmherrschaft der gesamten Bundesregierung und der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) in die Wege geleitet (BMF, 2020). Neben dem Marshallplan mit Afrika ist der CwA der zentrale Bezugs- und Anknüpfungspunkt für die RPs mit direkten Auswirkungen auf ihre Konzeption und Umsetzung. Die RPs sind so auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass den Herausforderungen des afrikanischen Kontinents mit einer verstärkt ressortübergreifend agierenden Bundesregierung begegnet werden soll, wie es den im Jahr 2014 erstmals veröffentlichten (und 2019 überarbeiteten) afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung zu entnehmen ist (Bundesregierung, 2019). Kontraintuitiv erscheint es dabei, dass neben dem BMF und dem BMZ etwa auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) ein eigenes Afrikakonzept vorlegte.<sup>9</sup> Übergeordnet wird jedoch mit den RPs, dem Marshallplan, dem CwA sowie der Initiative des BMWi das Ziel verfolgt, die Privatinvestitionen in Afrika zu erhöhen und in der Folge mehr Arbeitsplätze, Einkommen sowie verbesserte Lebensbedingungen zu generieren. Letztlich soll damit ein inklusives Wachstum erreicht werden (Dok. 4: 1).

Die deutsche Neujustierung der Kooperation mit Afrika geschieht in einem internationalen Kontext, in dem bereits seit längerem versucht wird, eine stärker partnerschaftliche Kooperation zwischen Europa und Afrika zu begründen. Hier ist speziell die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Organisation Afrikanischer, Karibischer und Pazifischer Staaten (OAKPS) zu nennen (Europäische Kommission, 2019), mit der spätestens seit dem Post-Cotonou-Prozess<sup>10</sup> die Partnerschaft neu begründet werden soll (EARN, 2014; Keijzer, 2020). Dabei geht es ebenfalls um eine stärkere Partnerschaft mit dem Ziel des inklusiven Wachstums unter Einbindung des Privatsektors. Vor dem Hintergrund veränderter globaler Rahmenbedingungen stand und steht die Art der Zusammenarbeit auf dem Prüfstand (Keijzer et al., 2015).

Ein in den RPs wieder verstärkt aufgegriffenes Förderprinzip von EZ, das auch in den Abkommen zwischen EU und den AKP-Staaten (Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen Staaten) bereits seit Ende der 1970er-Jahre eine Rolle spielt, ist politische Konditionalität (siehe grundlegend hierzu Bartels, 2007;

<sup>7</sup> Bis zur Mitte dieses Jahrhunderts wird sich die Bevölkerung Afrikas nach Expertenschätzungen fast verdoppeln – von derzeit 1,3 Milliarden auf dann 2,5 Milliarden Menschen (siehe etwa Kaps et al., 2019).

<sup>8</sup> Angeknüpft werden soll dabei unter anderem an Voraussetzungen, die auf dem Kontinent geschaffen wurden, etwa durch die Agenda 2063 der Afrikanischen Union (BMZ, 2017: 11).

<sup>9</sup> Es handelt sich um die 2017 vorgestellte Initiative „Pro! Afrika“. Die neue Strategie widmet sich ebenfalls einer vertieften Kooperation mit Afrika und verfolgt ähnliche Ziele wie der Marshallplan mit Afrika und der CwA (BMWi, 2017).

<sup>10</sup> Das Cotonou-Abkommen legt einen rechtlichen Rahmen für die Beziehungen Europas zu den AKP-Staaten fest. Als Nachfolgeabkommen des Lomé-Abkommens wurde es 2000 unterzeichnet. Es lief 2020 aus. Im April 2021 wurde das Cotonou-Folgeabkommen paraphiert (Europäischer Rat, 2021).

Molenaers und Nijs, 2015). Die in den 1990er-Jahren von afrikanischen Staaten geforderte Erfüllung grundlegender demokratischer Standards als Voraussetzung für Kooperation stellt in den RPs heutzutage eine geringere Hürde dar, weil die Anzahl der Staaten, die wichtige demokratische Grundsätze zumindest weitgehend erfüllen, seit 1990 deutlich gestiegen ist.<sup>11</sup>

Betrachtet man diese auch in den RPs angewendete Konditionalität idealtypisch,<sup>12</sup> so kann man hier von einer Ex-ante-Konditionalität sprechen, bei der ein Mindeststandard guter Regierungsführung sowie eine klare Privatwirtschaftsorientierung des Partnerlandes als Selektionsgrundlage von Reformpartnerländern (RPLs) vorausgesetzt wird – hierbei wird nicht nur das Niveau zum Zeitpunkt der Selektion berücksichtigt, sondern auch die Sichtbarkeit eines klaren „Reformtrends“ (Dok. 4).

Neben dieser Form der Konditionalität hat jedoch nach der Selektion eine neuere Art Eingang in die RPs gefunden. Sie entspricht eher ergebnisbasierten Ansätzen der EZ (Klingebiel und Janus, 2014). Demnach wird nach Begründung der Kooperation die weitere Zusammenarbeit je nach erfolgreichem Verlauf positiv oder negativ sanktioniert. Entsprechend ist etwa die Auszahlung von finanzieller Unterstützung an Bedingungen geknüpft, die die Partner erfüllen müssen. Dies kann als Ex-post-Konditionalität eingeordnet werden (Koch, 2015). Die vorliegende Evaluierung zielt deshalb auch darauf ab zu untersuchen, wie genau konditioniert wird, um ein Licht auf die Wirksamkeit des im Rahmen der Evaluierung untersuchten Konditionalitäts-Mechanismus zu werfen.

Neben dieser Komponente des Forderns im Sinne einer Bindung von Unterstützungsleistungen an die Implementierung von Reformprogrammen besteht eine zweite Säule der RPs im Fördern im Sinne einer großvolumigen finanziellen Förderung und der Unterstützung durch ein Gesamtpaket der Instrumente deutscher EZ. Beide Säulen stehen potenziell in einem Spannungsverhältnis zueinander, weil in Praxis und Literatur gemeinhin angenommen wird, dass das Förderprinzip nur mit einer zugrunde liegenden *Ownership* der Geförderten Erfolg versprechend ist (Keijzer und Black, 2020). Diese Lehre wurde maßgeblich aus dem Scheitern der Strukturanpassungsprogramme der 1980er- und 1990er-Jahre gezogen, die sehr stark auf Vorgaben der Bretton-Woods-Institutionen basierten und das Eigenengagement der Empfängerstaaten nur wenig berücksichtigten (vgl. Engagement Global, 2018). Ob vor diesem Hintergrund die zur Disposition stehenden Reformprogramme eher geberdiktiert sind oder eher dem eigenen Antrieb der Partner entspringen, ist deshalb ein vertiefter Untersuchungsgegenstand der Evaluierung.

Die RPs lassen sich mit diesen beiden Eckpfeilern des Programms ebenfalls vor dem Hintergrund der Erklärung von Paris (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*) der OECD einordnen (OECD, 2005), in der fünf Prinzipien wirksamer EZ definiert werden. Während Konditionalität am ehesten in den Prinzipien „gegenseitige Rechenschaftspflicht“ und „Ergebnisorientierung“ zum Ausdruck kommt, ist das Prinzip „Ownership“<sup>13</sup> in den RPs explizit als eine Wirksamkeitsvoraussetzung genannt (Dok. 4). Und auch die verbliebenen Säulen der Deklaration „Harmonisierung“ und „Alignment“ stellen wesentliche programmatische Komponenten der RPs dar. Dies ist sowohl über die explizite Anbindung an den CWA dokumentiert wie (je nach Land) über Versuche des geber- und ressortgemeinsamen Vorgehens. Mithin stellt eine Evaluierung dieser Komponenten der RPs ebenfalls eine Bewertung der Wirksamkeit des Kooperationsmodells entlang der Wirksamkeitsprinzipien der Pariser Erklärung dar.

Die Debatte über fehlende Wirksamkeit herkömmlicher EZ-Unterstützung war auch ein wesentlicher Anstoß für die Einführung von Budgethilfansätzen, die programm-basierte EZ-Ansätze darstellen und als

<sup>11</sup> Im Gegensatz dazu waren in den 1990er-Jahren deshalb noch deutlich mehr afrikanische Staaten von der Förderung ausgeschlossen. Dies soll selbstverständlich nicht darüber hinwegtäuschen, dass es nach wie vor viele Hybridregime in Afrika gibt, die in den einzelnen internationalen Rankings häufig weit unten rangieren. Siehe hierzu statt vieler Bratton und van de Walle (1997). Zum Zusammenhang von Konditionalität und Demokratisierung siehe Schmitz (2008).

<sup>12</sup> Für eine idealtypische Einordnung sehr unterschiedlicher Konditionierungsformen siehe auch Koch (2015).

<sup>13</sup> Die BMZ-Definition von Ownership lautet: „Der englische Begriff Ownership bedeutet wörtlich übersetzt ‚Eigentümerschaft‘. Er wird in der entwicklungspolitischen Diskussion verwendet, um die Identifikation der Menschen mit einem sie betreffenden Vorhaben zu umschreiben. Ownership ist auch die Eigenverantwortung, die Zielgruppen und Partnerorganisationen bei der Entwicklungszusammenarbeit übernehmen. Sie gilt als wichtige Vorbedingung für die Effizienz, die Nachhaltigkeit und den Erfolg von Maßnahmen“ (BMZ, 2022).

Vorläuferinnen der RPs – insbesondere der im Zentrum der RPs stehenden RF (Kasten 1) – eingeordnet werden können. Gerade in den Zieldimensionen eigenverantwortliches Handeln der Partnerländer und Rechenschaftspflicht besteht eine große Ähnlichkeit. Vergleichbar sind neben der Programmbasierung die großvolumigen Finanzierungsangebote und die zentrale Rolle, die der Politikdialog einnehmen soll. Dass das BMZ mit dem Instrument der RF die Vergabe von Budgethilfen wieder aufgreift, ist vor dem Hintergrund einschlägiger Fachliteratur zum Thema nachvollziehbar und wurde in der Vergangenheit auch vom DEval empfohlen. Grundlage hierfür sind insbesondere die Ergebnisse einer umfassenden Evaluierungssynthese des DEval, in der gezeigt wird, dass Budgethilfen in der Vergangenheit eine Reihe positiver Wirkungen entfalten konnten – etwa mit Blick auf die Stärkung der öffentlichen Finanzverwaltung, den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen oder die Angebotsseite innerstaatlicher Rechenschaftspflicht und demokratischen Regierens (Orth et al., 2017: 69; Orth und Schmitt, 2018). Ein potenzieller Unterschied der RPs (und im Speziellen der RF) zu programm-basierten Ansätzen wie der allgemeinen Budgethilfe liegt jedoch darin, dass manche RPs nicht oder weniger umfassend gebergemeinsam vorgehen und dem damit verfolgten Ziel der Harmonisierung nicht vollständig entsprechen. So zeigt sich durch die Anknüpfung an den CwA zwar der Versuch des gebergemeinsamen Vorgehens, jedoch ist der Einstieg in die RP zunächst bilateral konzipiert. Ob so eine Überwindung der Vielzahl nebeneinanderstehender und sich gegenseitig teilweise widersprechender Unterstützungsansätze von verschiedenen Gebern eingelöst werden kann, ist ebenfalls Gegenstand der Evaluierung.<sup>14</sup>

Trotz einer sehr heterogenen Umsetzungspraxis der RPs kann Folgendes übergeordnet festgehalten werden: Im Gegensatz zur allgemeinen Budgethilfe, bei der sich der politische Dialog und die finanziellen Zusagen stets auf den Gesamthaushalt beziehen (und damit verbunden einer erwarteten Stärkung der Partnersysteme, etwa der Rechnungshöfe), sind die RPs prinzipiell sektoral ausgerichtet. Insofern besteht teilweise eine größere Ähnlichkeit der RPs zu einer Form der Sektorbudgethilfe<sup>15</sup>, bei der über Reformmatrizen klare Meilensteine für die Fortschritte innerhalb eines Sektors definiert werden. Hierbei fließen die ausgezahlten Mittel jedoch trotzdem in den Haushalt des Partnerlandes, und sie sind grundsätzlich fungibel. Selbst wenn sich einzelne RPs inzwischen auf mehrere Sektoren erstrecken, wird auch bei diesen Partnerschaften eine sektorale Engführung häufig über die RF mit dazugehörigen RF-Matrizen praktiziert. Für beide Varianten gilt, dass formal nur bei Erfüllung der (sektoralen) Meilensteine die Auszahlung einzelner Tranchen erfolgt, wodurch das Element der Rechenschaftspflicht der Partnerländer betont wird. Dadurch, dass sie jedoch zu Beginn selbst die Reformschritte bestätigen und damit ihre Eingangs-Ownership dokumentieren, handelt es sich um eine Selbstverpflichtung.

### Sozioökonomische und politische Umwälzungen in Afrika

Neben dem skizzierten Kontext der nationalen und internationalen EZ stellen die dramatischen sozioökonomischen Transformationen der letzten beiden Jahrzehnte auf dem afrikanischen Kontinent selbst eine relevante Rahmenbedingung des veränderten Charakters der Zusammenarbeit zwischen Europa und Afrika dar. Zunächst sind hier einheitliche Trends sichtbar, wie der erwähnte demografische Wandel oder die breite Aufwertung von in Afrika verfügbaren Rohstoffen an den Weltmärkten, die das Interesse vieler Staaten, die bisher noch nicht (China) oder lange nicht mehr (Russland) in Afrika engagiert waren, an vor allem Subsahara-Afrika geweckt haben (Kamp, 2021). Hier hat sich in den letzten Jahren ein „New Scramble for Africa“<sup>16</sup> entwickelt, der mit Blick auf die RPs zumindest insofern relevant ist, als über die Aufwertung

<sup>14</sup> Zur Wirksamkeit von Budgethilfe siehe statt vieler Orth et al. (2017, 2018) sowie Hermle und Hauschild (2012).

<sup>15</sup> Die von Beginn an formulierte und durch Korruptionsskandale in verschiedenen Empfängerländern von Budgethilfe verstärkte Kritik einer fehlenden Kontrolle über die bereitgestellten öffentlichen Gelder durch die Geberstaaten führte in der letzten Dekade dazu, dass sich europäische Länder von der generellen Budgethilfe ab- und der Sektorbudgethilfe zuwendeten. Unter anderem war damit die Hoffnung einer stärkeren Kontrollmöglichkeit verbunden, weil die Performanz in einem Sektor einfacher zu bewerkstelligen schien.

<sup>16</sup> Der Begriff „Scramble for Africa“ geht auf die Zeit des Kolonialismus zurück, in der es um einen Wettlauf um Afrikas Territorien und Ressourcen ging (Pakenham, 1991). Im neuen Wettlauf um Afrika geht es nicht mehr um die Territorien selbst, sehr wohl aber weiterhin um Ressourcen. Statt vieler siehe Withers (2019).

afrikanischer Staaten durch neue Geber wie China das Prinzip konditionierter Rahmenbedingungen für EZ gerade im Bereich guter Regierungsführung geschwächt wurde. Dies trifft in besonderem Maße für die ressourcenstarken Länder zu, die sich in der Regel nicht dem CwA angeschlossen haben,<sup>17</sup> zeigt aber auch Wirkung für die Kooperation mit afrikanischen Staaten allgemein.

Eine Folge der gestiegenen Bedeutung afrikanischer Staaten für die Geberstaaten ist ein deutlich erhöhtes Selbstbewusstsein afrikanischer Eliten, das seit mehr als einer Dekade allenthalben beobachtet werden kann und auch mit ökonomischen Fortschritten (etwa eindrucksvollen Wachstumsraten einer Vielzahl afrikanischer Staaten) und strukturellen Entwicklungen (etwa mit Blick auf Ansätze regionaler Integration) in Verbindung gebracht werden kann.<sup>18</sup> Dies ist insofern bedeutsam für den für die RPs besonders wichtigen politischen Dialog, als sich Kritik und Forderungen der Geber als potenziell deutlich problematischer und für die Beziehungen belastender darstellen, als dies zuvor der Fall war.

Außer diesen Entwicklungen, die sich über den Kontinent hinweg beobachten lassen, bleibt die Wahrnehmung Afrikas als kontinentale Einheit jedoch insofern verzerrt, als sich gerade sozioökonomisch sehr heterogene Trends abzeichnen. Im Schatten der Länder, die in den letzten Jahren mit hohen Wachstumsraten ein neues Bild von Afrika vermittelt haben, liegen nach wie vor die meisten afrikanischen Staaten am unteren Ende gängiger Entwicklungsindizes.<sup>19</sup> Darunter finden sich auch RPLs wie Äthiopien, Senegal und Côte d'Ivoire. Trotz dieser Situation mit Blick auf Entwicklungsindizes schneidet Côte d'Ivoire, wie auch andere RPLs, beim für die Verbesserung des Investitionsklimas relevanten „Ease of Doing Business“-Index der Weltbank deutlich besser ab (World Bank, 2020a).<sup>20</sup>

Dass fehlende Privatinvestitionen in den RPLs aber nach wie vor ein zentrales Entwicklungshemmnis sind, stellt den Ausgangspunkt der RPs dar beziehungsweise ist Grundlage für ihre übergeordneten Ziele. Wie und in welchen Sektoren diese Herausforderung angegangen wird, hängt in starkem Maße von den skizzierten sehr unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und länderspezifischen Kontextfaktoren sowie auch bisherigen Schwerpunktsetzungen deutscher EZ ab, etwa gewachsenen Länderportfolios oder innenpolitisch besonders relevanten Themenfeldern (wie erneuerbare Energien und Energieeffizienz). Diese sollen deshalb in die Analyse der RPs einbezogen werden.

Auch mit Blick auf gute Regierungsführung lässt sich eine große Heterogenität in Afrika allgemein und unter den RPLs im Besonderen feststellen. Damit ein Land RPL werden kann, muss es Minimalanforderungen guter Regierungsführung erfüllen (Dok. 1: 8). So werden etwa Länder, die im Freedom House Ranking als „not free“ eingestuft werden, nicht als Kandidaten in Betracht gezogen. Daneben ist entscheidend, dass das Land eine klare (insbesondere wirtschaftliche) Reformagenda verfolgt und ein messbarer Trend in Richtung verbesserter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit vorliegt.<sup>21</sup> Obwohl die Einstufungen der RPLs in verschiedenen Demokratie-Indizes teilweise nur eingeschränkt den genannten Anforderungen entsprechen, ist es so auch zu erklären, dass etwa Äthiopien aus Sicht des BMZ RPL werden konnte, obwohl es von Freedom House als „not free“ bezeichnet wird (Freedom House, 2021).<sup>22</sup>

Die Rahmenbedingungen guter Regierungsführung haben sich in den letzten Jahren in vielen afrikanischen Staaten verschlechtert. Insbesondere durch die Fragilität nordafrikanischer Staaten infolge der *Arabellion* und einer übergreifenden Destabilisierung der Staaten in der Sahelzone durch islamistischen Terrorismus

<sup>17</sup> Die ressourcenstarken Länder gerade des südlichen Afrikas blieben beim CwA außen vor. Gleiches gilt für die regionalen Schwergewichte Nigeria oder die Demokratische Republik Kongo.

<sup>18</sup> Siehe statt vieler Scheen und Mushekwe (2008).

<sup>19</sup> So wird die unterste Kategorie des Human Development Index (HDI) – *low human development* – nach wie vor fast exklusiv von afrikanischen Staaten gefüllt (UNDP, 2020). Zudem hat auch der innerafrikanische Handel kaum zugenommen.

<sup>20</sup> Der Index wurde von der Weltbank im September 2021 wegen schwerwiegender ethischer Mängel eingestellt (World Bank Group, 2021). Er wird hier trotzdem als Orientierungspunkt verwendet, weil keine vergleichbaren Indizes vorliegen und angenommen werden kann, dass er zum Zeitpunkt der Selektion von Reformpartnerländern auch vom BMZ als Orientierung verwendet wurde.

<sup>21</sup> Ergänzende Informationen zum Selektionsprozess sind unter anderem in Abschnitt 5.1 zu finden.

<sup>22</sup> Leichte Verbesserungen waren etwa mit Blick auf den Corruption Perceptions Index und den Ibrahim Index of African Governance zu beobachten.

sind RPLs entweder direkt betroffen (Marokko, Tunesien) oder stellen in einem zunehmend fragilen Kontext in den Nachbarstaaten eher Inseln der Stabilität (Ghana und bis 2019 Äthiopien) denn regionale Wachstumslokomotiven dar.

Schließlich ist ein anderer relevanter Kontext für die RPs die fortgesetzt einflussreiche Position der multilateralen Geberinstitutionen Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank, die auch im Rahmen des CwA entscheidende Akteure sind. Seit den Strukturanpassungsprogrammen der 1980er- und 1990er-Jahre üben sie großen Reformdruck gerade auf die ehemals hoch verschuldeten Länder aus. Angesichts des erheblichen Finanzvolumens und der damit verbundenen politischen Einflussmöglichkeiten<sup>23</sup> dieser multilateralen Institutionen stellt sich die Frage, inwiefern die bilateralen RPs in den Partnerländern überhaupt eine eigene Reformkraft entwickeln können (und wollen), wenn sie im Verhältnis zu den multilateralen Finanzierungsprogrammen monetär nicht besonders ins Gewicht fallen. Umgekehrt, aus Sicht der RPLs, erscheint es wiederum fraglich, ob und wie sehr größere Reformprogramme aus Eigenantrieb zustande kommen oder maßgeblich durch IWF- und Weltbank-Programme vorgeprägt sind.

Parallel zur ungebrochenen Relevanz der Bretton-Woods-Institutionen hat sich die Geberlandschaft in den letzten Jahren zunehmend polyzentrisch entwickelt. So stehen gerade den ökonomisch attraktiveren afrikanischen Staaten in der Regel andere Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung, die mit den Angeboten der herkömmlichen EZ durchaus konkurrieren können. Zu nennen ist hier an erster Stelle China, das das Anreizsystem für ökonomische Reformen nachhaltig verändert hat, weil großvolumige Kredite selten an politische Bedingungen geknüpft sind.

## 1.2 Gegenstand und Zweck der Evaluierung

---

### Gegenstand der Evaluierung

Hauptgegenstand der Evaluierung ist die Bewertung des Kooperationsmodells der RPs und insbesondere der Frage, ob es sich dabei um eine zeitgemäße und wirkungsorientierte Kooperationsform zur Überwindung zentraler Entwicklungsbarrieren in ausgewählten Partnerländern handelt. Diese Bewertung erfolgt vornehmlich auf Grundlage aktueller Literatur und der Untersuchung der OECD-DAC-Kriterien Relevanz, Kohärenz und Effektivität. Die Evaluierung konzentriert sich mithin auf das Kooperationsmodell der RPs, nicht auf einzelne RPLs. Insofern sind Einzelausprägungen (länderspezifische oder sektorale) vor allem dann relevant, wenn sie über eine übergeordnete Aussagekraft für das Kooperationsmodell verfügen.

Auch wenn die Evaluierung nicht auf die Bewertung einzelner RPs abzielt, sind einzelne Ausformungen – neben den konzeptionellen Grundlagen des Kooperationsmodells – ein wichtiger Ausgangspunkt für die abschließende Bewertung des Kooperationsmodells. Wie in Kapitel 3 näher erläutert wird, stützt sich die Analyse hierbei insbesondere auf die RPs mit drei ausgewählten RPLs (Äthiopien, Ghana und Tunesien). In den folgenden Absätzen werden die unterschiedlichen Ausprägungen des Kooperationsmodells in diesen drei RPLs skizziert, um einen kurzen Überblick zu bieten und sie gleichzeitig besser in die Bewertung des Kooperationsmodells einordnen zu können (Abschnitt 2.2 und 4.1).

Die *Höhe der finanziellen Unterstützung* für die RPs variiert von Land zu Land.<sup>24</sup> Während Äthiopien bis zu Beginn des Jahres 2021 404,1 Millionen Euro an Haushaltsmitteln des BMZ im Kontext der RP zugesagt bekommen hat, waren es in Ghana 464 Millionen Euro und in Tunesien 573,8 Millionen Euro. Tunesien hat darüber hinaus eine besonders große Summe an Marktmitteln der KfW Entwicklungsbank (KfW) in

<sup>23</sup> Aktuelle Ergebnisse eines groß angelegten Surveys, der Bewertungen von politischen Entscheidungstragenden und Praktiker\*innen aus 126 Entwicklungs- und Schwellenländern umfasst, verweisen auf diese besondere Stellung multilateraler Geber. So werden diese im Durchschnitt als einflussreicher beim Agenda-Setting und zudem als nützlicher bei der Politikimplementierung bewertet als bilaterale Geber (Guffler et al., 2020).

<sup>24</sup> Die hier genannten Zahlen umfassen zugesagte beziehungsweise in Aussicht gestellte Mittel zwischen 2017 und 2021 (Zahlen für 2021 konnten noch nicht berücksichtigt werden) für die Schwerpunktsektoren und flankierenden Maßnahmen von RPs (Tabelle 3 und 4). Diese Zahlen umfassen zum Teil auch Corona-Soforthilfeprogramme, die flankierend zu den RPs auf den Weg gebracht wurden.

Aussicht gestellt bekommen, was in diesem Fall zu einer Gesamtsumme von 1.759,8 Millionen Euro an Außenzusagen führt.

Aktivitäten in länderspezifisch ausgewählten *Schwerpunktsektoren* bilden den Kern der RPs ab. Der Fokus in Ghana liegt im Bereich erneuerbarer Energien und Energieeffizienz. Tunesien fokussierte sich als erstes RPL auf zwei Sektoren: 2017 wurde der Banken- und Finanzsektor als Schwerpunktsektor vereinbart (im Folgenden RP 1.0), 2019 der öffentliche Sektor als zweite Säule beschlossen (im Folgenden RP 2.0). Die RP mit Äthiopien richtet ihren Fokus auf Privatsektorentwicklung und Landwirtschaft. In den meisten RPLs werden die Schwerpunktbereiche der RP mit dem Instrument der RF gefördert respektive sollten gefördert werden.

### Kasten 1 Reformfinanzierung (RF)

RFs, die im Zuge der RPs eingeführt wurden und vom BMZ als „neues Instrument der Reformpartnerschaften“ (BMZ, 2021e) bezeichnet werden, kommt im Rahmen der RPs ein wichtiger Stellenwert zu. Entsprechend wurden inzwischen fast allen RPLs<sup>25</sup> großvolumige Finanzierungsangebote in Form von RFs unterbreitet. Laut BMZ stellt die RF eine „anspruchsvolle Variante der (Sektor-) Budgetfinanzierung“ (Dok. 18) dar, bei der die finanziellen Mittel direkt in den Haushalt des Partnerlandes fließen. Die Partner sichern dabei zu, die erhaltenen Mittel für vorab vereinbarte Investitionen in den Schwerpunktsektoren einzusetzen. Zudem sind die Mittel aus den RFs insofern an Konditionen gebunden, als von den Partnern ein sogenanntes *Front Loading* eingefordert wird (Bielek, 2019). So werden die im Zuge einer RF zugesagten (beziehungsweise in Aussicht gestellten) Mittel erst nach der Erfüllung vorab vereinbarter Reformschritte ausgezahlt, die in Form überprüfbarer Indikatoren in einer RF-Matrix dokumentiert werden. Insgesamt sollen die RFs durch hohe Mittelvolumina einerseits und die Anwendung von Konditionalität andererseits besondere Anreize für die Umsetzung politischer Reformen geben (Dok. 18).

Um eine mit anderen Entwicklungspartnern koordinierte und kohärente EZ anzubieten und um die politische Hebelwirkung im Sinne einer Reformumsetzung zu erhöhen, wird im Rahmen der RF verstärkt gebergemeinsam agiert. Dabei ist der Einsatz aller verfügbaren Finanzierungsinstrumente der FZ denkbar (Dok. 3), weshalb die RFs in den RPLs bezüglich ihrer Mittelqualität<sup>26</sup> variieren. Gleiches gilt für ihre finanzielle Ausstattung:

- **Äthiopien:** FZ-Zuschuss über 100 Millionen Euro für Privatsektorentwicklung (zugesagt 2019). Die Auszahlung ist Anfang 2020 als Teil einer Development Policy Operation (DPO) der Weltbank erfolgt (World Bank, 2020b; Dok. 119).
- **Ghana:** FZ-Darlehen über 40 Millionen Euro im Bereich *Good Governance* (GG) – „Förderung des Investitionsklimas und Stärkung des öffentlichen Finanzwesens“ (zugesagt 2019). Die erste Tranche wurde im Oktober 2021 ausgezahlt (Dok. 100, 119), die zweite im Dezember 2021.
- **Tunesien:** (1) Förderkredit über 300 Millionen Euro für den Banken- und Finanzsektors (2017 in Aussicht gestellt). Die Auszahlung wurde in drei Tranchen von je 100 Millionen Euro geplant. Die erste Tranche wurde im Mai 2019 ausgezahlt, die zweite Auszahlung aufgrund von Reformverzögerungen und vor dem Hintergrund der Regierungs- und Finanzkrise zunächst zurückgehalten, Ende 2021 jedoch noch ausgezahlt. (2) Förderkredit über 300 Millionen Euro (2020 in Aussicht gestellt) für den öffentlichen Sektor (Governance-Förderung). Auszahlung ebenfalls entlang verschiedener Tranchen geplant. Die Auszahlung einer ersten Teil-Tranche über 75 Millionen erfolgte 2020, weitere Auszahlungen stehen aus (Dok. 119).

<sup>25</sup> In Senegal ist eine RF zum Zeitpunkt der Berichtslegung in Planung.

<sup>26</sup> RFs in Form von Zuschüssen müssen nicht zurückgezahlt werden, RFs in Form von FZ-Darlehen, Entwicklungs- oder Förderkrediten hingegen in Abhängigkeit von den jeweiligen Kreditkonditionen schon.

Flankierend zu den Aktivitäten in den Schwerpunktsektoren sieht das RP-Konzept von Beginn an eine breite *Governance-Förderung* vor (Dok. 4). Diese Förderung wurde 2019 durch die Governance-Initiative (ursprünglich bezeichnet als Flaggschiffinitiative „Gute Regierungsführung für mehr Investitionen und Beschäftigung in Afrika“; Dok. 2) gestärkt.<sup>27</sup> Zudem wurde die Governance-Förderung insofern intensiviert, als sie in einzelnen RPs inzwischen zu einem eigenen Schwerpunktbereich avanciert ist: Dies ist in Ghana und Tunesien der Fall. In Ghana wurde *Governance* schon vor der RP als Schwerpunkt adressiert, in Tunesien wird der Bereich der guten Regierungsführung inzwischen durch eine RF gefördert. In Äthiopien wird *Governance* ausschließlich durch flankierende Einzelmaßnahmen im Zuge der Governance-Initiative unterstützt, beispielsweise im Bereich Landrechte sowie durch die Förderung der äthiopischen Menschenrechtskommission (Dok. 90; Bundesregierung, 2021b: 21).

Ebenfalls begleitend zu den Aktivitäten in den Schwerpunktsektoren sieht das RP-Konzept zudem direkte *wirtschaftsfördernde Maßnahmen* vor (Dok. 4). Hierzu zählen hauptsächlich Vorhaben aus der Sonderinitiative Ausbildung und Beschäftigung (SI AuB) und des 2019 aufgesetzten Entwicklungsinvestitionsfonds (EIF) (Dok. 114). Im Jahr 2021 variierte das Budget für die im Zuge der SI AuB laufenden Vorhaben in den RPLs stark. In Äthiopien umfasste die Förderung 27,7 Millionen Euro, in Ghana 38,3 Millionen Euro und in Tunesien 43,9 Millionen Euro.

Um die Wirkung der RPs zu potenzieren, soll die *Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungspartnern* vertieft werden. Im Rahmen der RF wird dies teilweise bereits praktiziert. Die RF in Ghana in Höhe von 40 Millionen Euro wurde in Kooperation mit der EU angestoßen, letztlich jedoch bilateral umgesetzt, da die EU sich entschlossen hatte, die Mittel aufgrund der Coronapandemie sofort auszuzahlen. Andere Teile der RP sollen zukünftig gemeinsam mit der Weltbank implementiert werden (Programme for Results). In Tunesien wurde die RP 1.0 bilateral auf- und umgesetzt. Die RP 2.0 wird in enger Zusammenarbeit mit der Weltbank, der Agence Française de Développement (AFD) und der Japan International Cooperation Agency (JICA) verwirklicht. Mit ihnen soll künftig eine integrierte Gesamtmatrix erstellt werden, die nicht nur die Inhalte der RP 2.0 umfasst, sondern auch die der RP 1.0. In Äthiopien wurde ebenso gebergemeinsam eine RF-Matrix mit der Weltbank und der AFD aufgesetzt. Die RF in Äthiopien wurde als Kofinanzierung im Rahmen der *Growth and Competitiveness Development Policy Operation* der Weltbank (der Beitrag der Weltbank zur zweiten Tranche der DPO-Serie betrug 500 Millionen US-Dollar) und mit der AFD (mit einem Beitrag von 100 Millionen Euro) aufgesetzt (World Bank, 2020b). Deutschland beteiligt sich zudem mit einem Finanzierungsbeitrag in Höhe von 10 Millionen Euro am *Reform Support Multi-Donor Trust Fund* der Weltbank.

Um einen Beitrag zur *Ressortabstimmung* zu leisten und Synergieeffekte zu nutzen, soll im Rahmen der RPs verstärkt ressortgemeinsam aufgetreten werden. Äthiopien und Ghana wurden 2019 als Pilotländer hierfür ausgewählt. Folglich wurden Leitlinien ressortgemeinsamer Ansätze erarbeitet und abgestimmt (Dok. 100, 105). In Äthiopien erfolgt dies im Rahmen der deutsch-äthiopischen Binationalen Kommission (Dok. 114).

## Zweck der Evaluierung

Der Hauptzweck der Evaluierung liegt vorrangig im Lernen und in zweiter Linie in der Rechenschaftslegung. Insbesondere vor dem Hintergrund der Ende 2021 neu begonnenen Legislaturperiode sollte die Evaluierung steuerungsrelevante Informationen für das BMZ erarbeiten. Neben der Leitungsebene des BMZ soll die Evaluierung der für die Afrikapolitik des Ministeriums federführenden Abteilung 2 mit dem Grundsatzreferat für Afrika (R 200) und den einschlägigen Regionalreferaten sowie weiteren Grundsatz- und Sektorreferaten (etwa dem Governance-Referat R 411) Erkenntnisse darüber vermitteln, inwiefern die RPs eine relevante und kohärente Kooperationsform darstellen. Darüber hinaus sollte die Untersuchung der beiden zentralen Wirkmechanismen *Ownership* und Konditionalität sowie der in diesem Kontext besonders relevanten

<sup>27</sup> Durch die Bündelung kleinteiliger Governance-Vorhaben unter der Governance-Initiative sollte deren koordinierte Steuerung sowie Kommunikation nach außen erleichtert werden.

Dialogführung im Zuge der RPs dazu beitragen, konstitutive Merkmale und Stellschrauben zu identifizieren, um ihre künftige Wirksamkeit zu erhöhen.

Auf dieser Grundlage soll die Evaluierung in der Folge auch der verbesserten Implementierung der RPs durch das BMZ und die Durchführungsorganisationen (DOs) – KfW und Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) – dienen und somit letztlich gleichfalls den Partnerländern zugutekommen.

Der Lernzweck wird durch die in der Evaluierung angelegte Theoriebasierung unterstützt. Da für die RPs keine explizite Theorie vorliegt, wurde gemeinsam mit relevanten Stakeholder\*innen eine Theorie des Wandels (Theory of Change, ToC) erarbeitet, die die wesentlichen Merkmale der RPs sowie deren beabsichtigte Wirkungen transparent macht (Abschnitt 2.2). Auch auf dieser Basis werden kritische Bereiche identifiziert, die bei zukünftigen Wirkungsmessungen nach einer entsprechend längeren Laufzeit der RPs berücksichtigt werden sollten.

### 1.3 Evaluierungsfragen

Übergeordnetes Ziel der Evaluierung ist eine entwicklungspolitische Einordnung und Bewertung der RPs als neuartiges Kooperationsmodell der deutschen staatlichen EZ. Dabei ist die Frage handlungsanleitend, inwiefern es sich bei den RPs um ein zeitgemäßes und angemessenes Kooperationsmodell handelt.

Um dies zu beantworten, wird das Kooperationsmodell zunächst auf Grundlage wissenschaftlicher Literatur zu den europäisch/deutsch-afrikanischen Beziehungen der letzten Dekaden entwicklungspolitisch eingeordnet und auf seine Angemessenheit hin überprüft. Hierfür sind unter anderem die Prinzipien wirksamer EZ (OECD, 2005) heranzuziehen, die für eine empirische Bewertung des Kooperationsmodells konstitutiv sind.<sup>28</sup> Deshalb wird in der Evaluierung danach gefragt, inwiefern die RPs geeignet sind, den Partnerschaftsgedanken zu fördern (Evaluierungsfrage 1 und 4), Geberharmonisierung zu unterstützen (Evaluierungsfrage 3) und Reformen anzustoßen (Evaluierungsfrage 4). In einem zweiten Schritt werden hierzu die OECD-DAC-Evaluierungskriterien Relevanz und Kohärenz empirisch überprüft:

1. Sind die Reformpartnerschaften ein relevantes Kooperationsmodell?
  - 1a. Inwieweit sind die Reformpartnerschaften an den Strategien und Prioritäten sowie den Bedarfen und Kapazitäten der Partnerländer ausgerichtet? (Entwicklungsorientierung)
  - 1b. Inwieweit sind die Reformpartnerschaften hinreichend an Kriterien politischer *Governance* ausgerichtet? (Governance-Orientierung)
2. Inwieweit sind die Reformpartnerschaften in Einklang mit den strategischen Zielen und Prinzipien der deutschen EZ? (interne Kohärenz)
3. Inwieweit sind die Reformpartnerschaften mit den Strategien und Aktivitäten anderer bi- und multilateraler Geber abgestimmt und ergänzen sie diese sinnvoll? (externe Kohärenz)

Die Frage danach, ob das Kooperationsmodell geeignet ist, Reformanstöße zu liefern (Evaluierungsfrage 4), soll dadurch beantwortet werden, dass angenommene Wirkmechanismen und erste Wirkungen im politischen Bereich untersucht werden.<sup>29</sup> Die Unterfragen dieser Effektivitätsfrage rücken dementsprechend die angenommenen Mechanismen des Kooperationsmodells – *Ownership* und Konditionalität und – in den Fokus. Ihre Bewertung ist auch Grundlage für erste Aussagen über Voraussetzungen und Erfolgsbedingungen des RP-Modells, die mechanismenbezogen sein oder aus dem Kontext resultieren können.

4. Inwiefern ist das Kooperationsmodell der Reformpartnerschaften geeignet, Reformbemühungen der Partner zu unterstützen?

<sup>28</sup> Die ausführliche Evaluierungsmatrix mit den Anspruchsniveaus und Bewertungskriterien zu den einzelnen Evaluierungsfragen findet sich im Anhang.

<sup>29</sup> Bei der Eingrenzung der Evaluierungsfragen kamen auch Erkenntnisinteressen des BMZ (abgefragt durch R 200) sowie von GIZ und KfW (im Rahmen eines ToC-Workshops geäußert) zur Geltung.

- 4a. Inwiefern trägt die Förderung und konsequente Beachtung von *Ownership* (Eigenverantwortlichkeit und Kontrolle durch die Partner) zu Reformaktivitäten bei?
- 4b. Inwiefern fördert das Konditionalitätsmodell Reformaktivitäten?

Die fünfte Evaluierungsfrage adressiert schließlich den beabsichtigten Impact, zu verbesserten Rahmenbedingungen für Investitionen beizutragen (Dok. 4). Da sowohl die bisherige Laufzeit der RPs zur Erreichung dieses Ziels zu kurz ist als auch eine Attribution des Beitrags der RPs problematisch erscheint, wird sich die Evaluierung darauf konzentrieren, insbesondere über eine Einschätzung beteiligter Unternehmen entsprechende erste Hinweise einzufangen.

- 5. Inwiefern tragen die Reformpartnerschaften zu verbesserten Rahmenbedingungen für externe Investitionen in den Reformpartnerländern bei?

## 1.4 Gliederung des Berichts

---

Im Anschluss an diese Einleitung wird in Kapitel 2 das Evaluierungsdesign mit einer Einführung in den theoriebasierten Ansatz (Abschnitt 2.1) und die damit einhergehende ToC der RPs als theoretische Grundlage vorgestellt (Abschnitt 2.2). Im anschließenden Kapitel (3) wird das methodische Vorgehen präsentiert: mit dem methodischen Design (Abschnitt 3.1), der Fallauswahl der Fokusländer der Evaluierung (Abschnitt 3.2), den Datenerhebungs- und Analysemethoden (Abschnitt 3.3) sowie den Limitationen der Vorgehensweise (Abschnitt 3.4).

Der Ergebnisteil (Kapitel 4) beginnt mit einer Portfolioanalyse, in der die bisherige finanzielle Unterstützung der RPLs durch die deutsche EZ dargelegt wird (Abschnitt 4.1). Anschließend folgt die Darstellung der Befunde zu den Evaluierungskriterien Relevanz (Abschnitt 4.2), Kohärenz (Abschnitt 4.3) und Effektivität (Abschnitt 4.4) der RPs. Im Rahmen der Analyse der Effektivität werden die Ergebnisse hinsichtlich der beiden wichtigsten Wirkmechanismen der RPs – *Ownership* (Abschnitt 4.4.1) und Konditionalität (Abschnitt 4.4.2) – separat vorgestellt. Nachdem in Abschnitt 4.5 erste Ergebnisse zum (potenziellen) Impact der RPs präsentiert werden, wird in Abschnitt 4.6 die Umgangsweise mit den Evaluierungskriterien Effizienz und Nachhaltigkeit kurz erläutert. Im letzten Teil des Ergebniskapitels (Abschnitt 4.7) erfolgt die Analyse des (Partner-)Dialogs im Rahmen der RPs. In Kapitel 5 werden schließlich die wesentlichen Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen gezogen (Abschnitt 5.1) sowie die damit korrespondierenden Empfehlungen dargelegt (Abschnitt 5.2).

## 2. EVALUIERUNGSDSIGN

Im folgenden Kapitel werden der theoriebasierte Ansatz der Evaluierung (Abschnitt 2.1) und die übergreifende ToC der RPs (Abschnitt 2.2) vorgestellt.

## 2.1 Theoriebasierter Ansatz

---

Für die Evaluierung der RPs wurde ein theoriebasierter Ansatz gewählt (vgl. dazu Patton, 2008; White, 2009; Stern et al., 2012), um die wesentlichen Wirkungsannahmen des Kooperationsmodells zu rekonstruieren und eine transparente Grundlage für die spätere Bewertung zu legen. Da für die RPs noch keine umfassende ToC vorlag, wurde mit Vertreter\*innen von BMZ (insbesondere aus R 200) sowie von KfW und GIZ ein erster Entwurf einer ToC im Rahmen eines Workshops und mehrerer Hintergrundgespräche diskutiert und gemeinsam weiterentwickelt. Basis für die Erstellung der ToC waren Programmdokumente des BMZ sowie Erkenntnisse aus einschlägiger Fachliteratur. Im Rahmen der entworfenen ToC wurden die konstitutiven Komponenten des Kooperationsmodells der RPs identifiziert und, soweit möglich, in Bezug zueinander gesetzt. Darüber hinaus wurden erste Annahmen zu möglichen kausalen Zusammenhängen formuliert.

Im Zuge dieser Klärungsphase zeigte sich, dass es sich bei den RPs um ein komplexes, im Entstehen begriffenes Kooperationsmodell handelt, das sich fortlaufend weiterentwickelt (Emergenz). Um dieses Charakteristikum abzubilden, ist eine ToC erforderlich, die (Wirkungs-)Bezüge systemisch zu erfassen vermag. Lineare Kausalitätszusammenhänge werden dem Modell dagegen weniger gerecht.

Insgesamt fokussiert die ToC darauf, die intendierten positiven Wirkungen der einzelnen Komponenten abzubilden. Es ist davon auszugehen, dass es weitere Funktions- und Wirkungszusammenhänge (unter anderem mit Blick auf nicht intendierte Wirkungen, den Einfluss von Kontextfaktoren und soziale Mechanismen) gibt, die zu diesem Zeitpunkt der Theorieformulierung noch nicht bekannt sind. Vor diesem Hintergrund ist die ToC als Arbeitsinstrument konzipiert, das sukzessive durch im Prozess der Evaluierung gewonnene Erkenntnisse aus der Datenerhebung angereichert werden kann. Die Komponenten des Modells und Annahmen über Funktionsweise, Wirkungszusammenhänge und Wirkungsfelder sind generisch formuliert, um sowohl der Komplexität des Evaluierungsgegenstands gerecht zu werden als auch eine Fokussierung auf Kernelemente vorzunehmen. Damit bleiben einzelne Aspekte und Besonderheiten der länderspezifischen Umsetzung der RPs in der Darstellung außen vor.

Den identifizierten Kernkomponenten des Kooperationsmodells (ressortgemeinsames Handeln, Mittelbündelung und -aufwuchs, gebergemeinsames Reformprogramm und thematische Konzentration) unterliegen zudem Wirkungsannahmen, die im Rahmen des gewählten Fokus der Evaluierung auf die OECD-DAC-Kriterien Relevanz und Kohärenz hin untersucht und bewertet werden können (Abschnitt 2.2).

Im Zuge der Entwicklung der ToC zeigte sich, dass das darüber hinausgehende Zusammenwirken der einzelnen Komponenten des Kooperationsmodells RP noch nicht vollständig kausal ermittelt werden konnte (weder über eine zugrunde liegende Interventionslogik des Programms noch durch wissenschaftliche Literatur). Es besteht insbesondere noch eine größere Lücke zwischen dem Zusammenwirken der Kernkomponenten und der Entstehung höher aggregierter *Outcomes* (wie „verbesserte sektorale Governance“) oder des *Impacts* („verbessertes Investitionsklima“). Diese Lücke zu schließen, wird zunächst nicht Aufgabe der Evaluierung sein. Ob eine dafür erforderliche Datenbasis verfügbar ist, bleibt zum jetzigen Zeitpunkt fraglich.

Um die Darstellung der theoretischen Bezugspunkte der Evaluierung übersichtlich zu gestalten, wird im Folgenden die übergreifende ToC des Kooperationsmodells vorgestellt.

## 2.2 Theorie des Wandels des Kooperationsmodells der Reformpartnerschaften

---

Der erwartete Mehrwert des Kooperationsmodells liegt in seinem Gesamtansatz und dem Ineinandergreifen seiner Komponenten. So tragen etwa die Mittelbündelung und die Hochrangigkeit des politischen Dialogs zur Relevanz der Kooperation bei. Weitere Ziele sind die fortschreitende Harmonisierung durch ressortübergreifende Abstimmung auf nationaler Ebene und die Schaffung gebergemeinsamer Unterstützungsangebote auf internationaler Ebene. Als besonders relevant für die Funktionsweise des Kooperationsmodells werden dabei ein Ownership- und ein Konditionalitäts-Mechanismus identifiziert.

Die Komponenten des RP-Modells und ihre Bezüge zueinander sowie die angenommenen Mechanismen werden im Rahmen der ToC im Folgenden vorgestellt.

Abbildung 1 zeigt die Verbindungen (Wirkungszusammenhänge) zwischen – von unten nach oben gelesen – Aktivitäten, Outputs, Outcomes und Impact auf. Die Abgrenzung zwischen den einzelnen Ebenen, insbesondere auf Ebene der Outcomes, ist nicht immer trennscharf, dient jedoch der Strukturierung. Die gesamte Wirkungslogik lässt sich im Sinne eines von unten nach oben abnehmenden Grads an direkter Beeinflussbarkeit durch die Komponenten des RP-Modells lesen. In Kasten 2 werden die wichtigsten Darstellungselemente der ToC erläutert.

## Kasten 2 Wirkungsebenen innerhalb der Theorie des Wandels

Die **Kästen** in Abbildung 1 visualisieren verschiedene Handlungs- und Wirkungsfelder des Kooperationsmodells. Während die dünnen **Pfeile** Zusammenhänge zwischen diesen Feldern abbilden, illustrieren die fetten Pfeile die zwei Mechanismen.

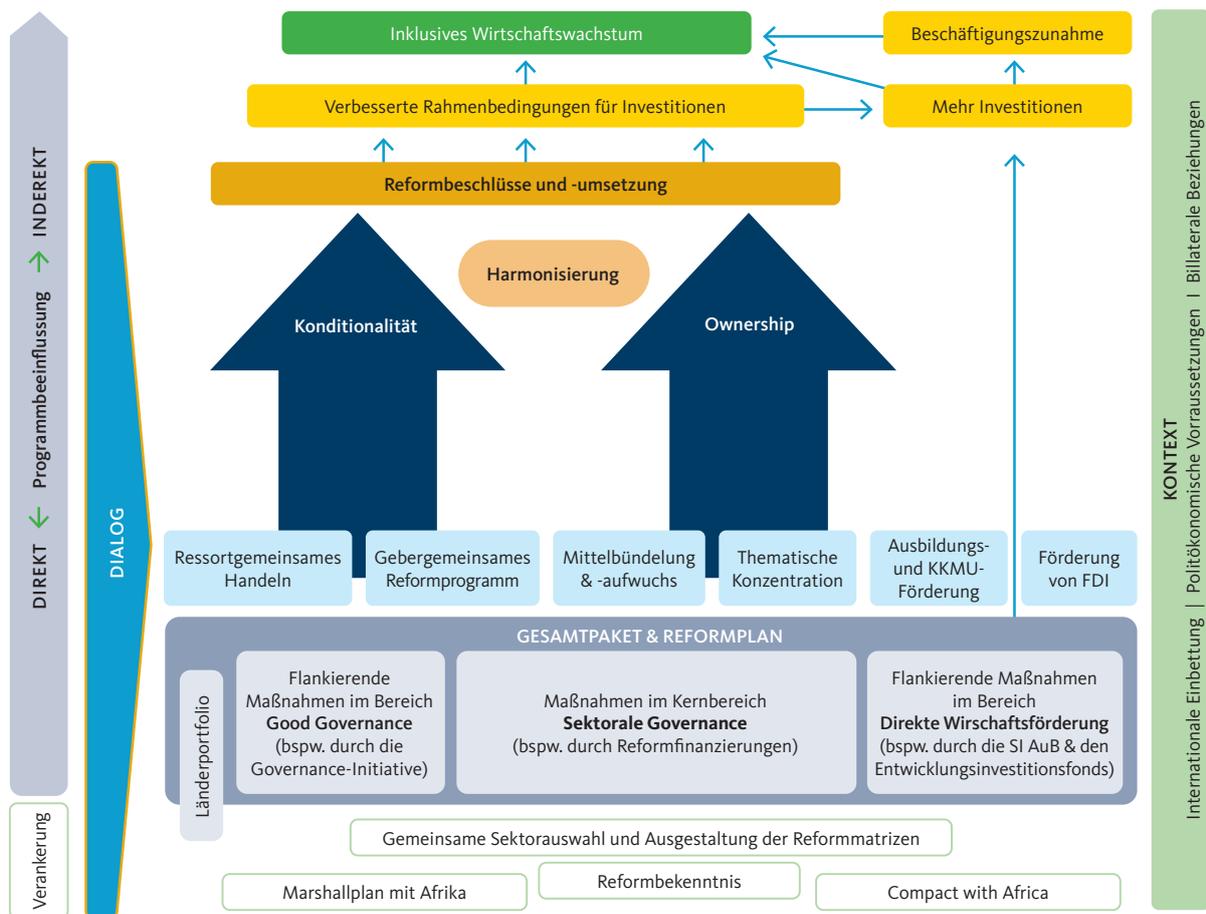
Rechtsstehend finden sich im **hellgrünen Kasten** relevante Kontextfaktoren. Die untenstehenden **grün umrandeten Kästen** verdeutlichen die Verankerung der RPs und stellen Komponenten ihrer Genese heraus.

Die **blau umrandeten Kästen** stellen die Aktivitätskomponenten des Kooperationsmodells dar. Durch die Verortung dieser Kästen innerhalb eines grauen Balkens wird die Bündelung verschiedener Aktivitäten zu einem Gesamtpaket betont. Die darüberstehenden **blau ausgefüllten Kästen** illustrieren unterschiedliche Outputs der Maßnahmen.

Die **orangenen Kästen** visualisieren intendierte Wirkungen auf Ebene der **niederschweligen Outcomes**, die gelb hinterlegten Kästen auf Ebene der **aggregierten Outcomes**. Dabei gilt: Je höher die Aggregations-ebene, desto niedriger ist der Grad der Beeinflussung durch die jeweiligen Maßnahmen. Der Grad der Programmbeeinflussung wird zudem durch den linksstehenden grauen Pfeil deutlich.

Das **grüne Wirkungsfeld** bezieht sich auf die Impact-Ebene. Dieses stellt das übergeordnete entwicklungspolitische Ziel dar, zu dem die RPs einen Beitrag leisten soll.

Abbildung 1 Theorie des Wandels des Kooperationsmodells



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Grundlage von Programmdokumenten des BMZ

Ausgangspunkt der RPs ist der politische Wille der Kooperationspartner, die Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Investitionen zugunsten der Förderung von Beschäftigung und inklusivem Wirtschaftswachstum in ausgewählten Ländern zu verbessern. Nachfolgend wird über die verschiedenen Ebenen der Interventionslogik der RPs hinweg ausgeführt, wie sie einen Beitrag zu diesen übergeordneten Zielen leisten sollen.<sup>30</sup>

### Kontext

Die konkrete Ausgestaltung des Kooperationsmodells ist an den spezifischen (Länder-)Kontext des RPLs gebunden. Unabhängig von der länderspezifischen Ausgestaltung lassen sich über die Länder hinweg drei übergeordnete Kontextdimensionen identifizieren, die für die Wirkungsweise aller RPs relevant erscheinen: (1) die politikökonomischen Voraussetzungen des RPLs, (2) seine bilateralen (EZ-)Beziehungen zu Deutschland und (3) die internationale Einbettung der RP. So ist (zu 1) beispielsweise die Zusammensetzung der politischen Akteurslandschaft im RPL insofern relevant, als dass Reformblockierer\*innen bestimmter politischer Fraktionen die Verfolgung des Reformplans einschränken können. Ferner kann (zu 2) in Ländern, in denen Deutschland bereits ein umfangreicheres EZ-Portfolio bearbeitet, der kohärente Anschluss des RP-Gesamtpaketes hieran anspruchsvoll sein. Schließlich lässt sich (als Illustration zu 3) vermuten,

<sup>30</sup> Die Wirkungsannahmen des folgenden Narrativs beruhen in Teilen auf Annahmen der BMZ-Referate und DOs selbst und wurden teilweise durch Erkenntnisse aus der Literatur und Programmdokumenten ergänzt. Da es jedoch eine Reihe von überlappenden Annahmen gibt, nicht immer deutlich unterscheidbar ist, von wem welche ursprünglich kommen, sowie Kausalbezüge zu Beginn der Evaluierung häufig vage blieben, wird im Folgenden darauf verzichtet, eine genaue Zuordnung der Quellen je Annahme vorzunehmen.

dass der Zugang der RPLs zu alternativen EZ-Angeboten und neuen Möglichkeiten externer Finanzierung durch die globalen Finanzmärkte das Engagement der Partner zur konsequenten Durchführung vereinbarter Reformschritte im Rahmen des Konditionalitätsmodells der RP beeinflusst (vgl. Hernandez, 2017; Prizzon et al., 2016; Foster und Leavy, 2001).

### Verankerung und Genese der RPs

Der Unterzeichnung einer RP geht ein Aushandlungsprozess voraus – zunächst zur Festlegung des Schwerpunktsektors und anschließend zur Vereinbarung konkreter Reformschritte und Umsetzungsvereinbarungen mit dem Partner. Es lassen sich folgende Prozesselemente identifizieren, die auf den weiteren Verlauf der Funktionsweise der RP einen Einfluss haben können und in den folgenden Abschnitten vorgestellt werden: Alle RPLs sind in den CwA der G20-Staaten sowie Deutschlands Marshallplan mit Afrika eingebettet. Unterschiede zwischen den Ländern können hinsichtlich des initialen Reformbekenntnisses des RPLs vor Festlegung der Matrizen und in der partnerschaftlichen Ausgestaltung der Sektorenauswahl und Umsetzungsvereinbarungen bestehen.

*Mit der Verankerung der RPs im CwA lässt sich die übergeordnete Annahme verbinden, externe Kohärenz und Geberharmonisierung verbessern zu können.*<sup>31</sup> Konkret nimmt das BMZ an, dass durch die CwA-Koalition (die neben den G20-Staaten auch große multilaterale Geberorganisationen wie die Weltbank, den IWF oder die African Development Bank [Afrikanische Entwicklungsbank, AfDB] umfasst) „kongruentere aufeinander abgestimmte Reformen“ in den Partnerländern umgesetzt werden können (Dok. 4: 4). Ein über die verschiedenen Geber hinweg aufgeteiltes Unterstützungsangebot für die Umsetzung dieser Reformen zielt dabei auf eine limitierte Anzahl von als besonders wirtschaftsrelevant eingestuften Sektoren ab. Dieses Unterstützungsangebot soll im Rahmen gemeinsamer, mit dem CwA initiiertes Dialog- und Verhandlungsformate ausgestaltet werden.

Wie in Abschnitt 4.4.1 näher ausgeführt wird, bekennen sich die Partner am Beginn des konkreten Aushandlungsprozesses der RP zu einer besonderen Reformbereitschaft im Rahmen eines „partnerorientierten“ Memorandum of Understanding (MoU). Die darin festgeschriebenen Reformbereiche sollen gemäß RP-Konzept von den Partnern selbst eingebracht werden beziehungsweise ihre Präferenzen widerspiegeln. Nach Unterzeichnung des MoU ist ein Jahr für die gemeinsame Entwicklung des thematischen Fokus sowie der konkreten partnerorientierten Reformagenda (*bottom up*) vorgesehen (Dok. 4). Vor diesem Hintergrund lässt sich die Annahme ableiten, *dass ein starkes anfängliches Ownership der Partner für die Realisierbarkeit der vereinbarten Reformschritte im Verlauf der RP als notwendig angesehen wird.* Nach dem MoU erfolgt die formale Festlegung des Schwerpunktsektors sowie verbindlicher Reformschritte in Form der Reformmatrizen und des Unterstützungspakets (Dok. 4: 7). *Dass die RPLs ihre Prioritäten in diesen Prozess einbringen können und Ownership gewährleistet ist, kann als wichtige Voraussetzung für ihre Eigenverantwortlichkeit in der Durchführung der Reformschritte sowie für die Nachhaltigkeit des Reformpakets insgesamt angesehen werden.*

### Partnerschaftlicher Dialog

Eine Besonderheit des Kooperationsmodells ist die Bedeutung, die dem partnerschaftlichen Dialog auf politischer Ebene eingeräumt wird. Der Dialog mit den Partnern soll eng (also häufig und von Beginn an kontinuierlich), hochrangig, politisch und auf Augenhöhe stattfinden. Eine wichtige Funktion für den politischen Dialog nehmen BMZ-Abteilungsleitungen ein, die als RP-Sonderbeauftragte (beziehungsweise Paten) mindestens halbjährlich mit Counterparts in den RPLs zusammentreffen und Reformfortschritte besprechen.

Mit der Intensität des Dialogs wird eine Reihe von Zielen verfolgt: Nicht nur zu Beginn der Partnerschaft, sondern auch im weiteren Verlauf soll unter anderem mithilfe von Workshops Wissen darüber generiert werden, welche genauen Bedürfnisse bestehen und welche Programme langfristig und realistisch Wirkungen

<sup>31</sup> Die kursiv gesetzten Textteile verweisen auf Wirkungsannahmen sowie wirkungsrelevante Bausteine der ToC und sind für die Rekonstruktion der Wirkungsweise des Kooperationsmodells entsprechend hervorzuheben.

entfalten können, nicht zuletzt indem gemeinsam mit dem Partner besondere Herausforderungen identifiziert werden. Vor dem Hintergrund, dass die RPs als fortschreitender Entwicklungsprozess verstanden werden, wird der kontinuierliche Dialog mit den Partnern ebenfalls für *Anpassungen an die Rahmenbedingungen* als wichtig erachtet (Dok. 6: 1). Schließlich ist der enge Gedankenaustausch notwendig, um die mit dem RP-Programm einhergehende Komplexität managen zu können. Die Partnerschaften können hierfür das Level des Austauschs heben und *Anschluss an hochrangige Gesprächspartner* auf RPL-Seite schaffen, so die Annahme. Regelmäßige Konsultationen und Abstimmungen mit anderen Entwicklungspartnern sollen außerdem dazu beitragen, dass *Arbeitsteiligkeit bei den Unterstützungsmaßnahmen* erreicht werden kann. Es ist zu erwarten, dass durch verschlankte Dialogprozesse mit anderen Gebern *Transaktionskosten für Partner gesenkt* werden können.

### Gesamtpaket und Outputs

Unter dem Dach der RP werden verschiedene Maßnahmen zu einem Gesamtpaket gebündelt, die sich aus drei übergeordneten Bereichen zusammensetzen: (1) Maßnahmen im Kernbereich *sektorale Governance*, (2) flankierende Maßnahmen im Bereich *Good Governance* sowie (3) im Bereich direkte Wirtschaftsförderung. Die Besonderheit des Kooperationsmodells liegt im Potenzial des Zusammenwirkens dieser Bereiche, die gemeinsam mit dem Partner im Anschluss an das bisherige deutsche EZ-Portfolio zu einem kohärenten Gesamtpaket zusammengeführt werden sollen. Nach einer kurzen Vorstellung der Handlungsbereiche werden Annahmen zu ihrem Zusammenwirken vorgestellt.

*Maßnahmen im Bereich sektorale Governance* bilden das Kernstück der RP und konzentrieren sich auf den ausgewählten Schwerpunktsektor, mit dem die Verbesserung der Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Investitionen im RPL besonders gefördert werden. *Flankierende Maßnahmen im Bereich GG* gehen über den RP-Sektor hinaus, und es werden übergreifend Vorhaben im Bereich Korruptionsprävention und -bekämpfung sowie Rechtsstaatsförderung unterstützt. Hinter der Integration dieser Maßnahmen in das RP-Gesamtangebot steht die Annahme, dass die Eigenleistungsfähigkeit und die Umsetzungskapazitäten der RPLs zugunsten von Reformfortschritten noch umfassender gestärkt werden können. Das dritte Handlungsfeld der RPs bilden *flankierende Maßnahmen im Bereich direkter Wirtschaftsförderung*, die auch über den Schwerpunktsektor hinausgehend angelegt sind (Dok. 1: 2). Das BMZ fördert mit diesem Handlungsbereich afrikanische und europäische Unternehmen durch Kreditvergaben direkt (insbesondere durch einen aufgelegten Entwicklungsinvestitionsfonds), trägt zu einem Abbau von Investitionshemmnissen bei und investiert in Ausbildungsprogramme (vornehmlich mittels der SI AuB). Durch die Integration dieser flankierenden Maßnahmen in das Gesamtpaket der RP soll zu einer Diversifizierung der Wirtschaft im RPL sowie zu einem nachhaltigen und inklusiven Wirtschaftswachstum beigetragen werden.<sup>32</sup>

Die Begrenzung des Kernbereichs auf einen Schwerpunktsektor fügt sich in das Ziel *thematischer Konzentration* des Reformkonzepts „BMZ 2030“ zugunsten einer wirksameren EZ (BMZ, 2020). Für thematische Konzentration spricht, dass eine Fokussierung *die Geberharmonisierung erleichtern* und mit *potenziell verringerten Transaktionskosten für Partner einhergehen kann*. Außerdem kann sie eine *verbesserte Kontrolle* der verwendeten öffentlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) begünstigen. Im Kontext der RPs wird mit thematischer Konzentration zudem eine Zunahme der „Sichtbarkeit und Signifikanz [des deutschen] Engagements“ erwartet (Dok. 1).<sup>33</sup>

Das BMZ versteht die *großvolumige Finanzierung* im Kernbereich als Instrument, um politische Reformschritte und Eigenleistungen des Partnerlandes besonders zu fördern (Dok. 3: 1). Das wichtigste Instrument der Mittelbündelung ist die RF. Das RP-Konzept sieht daneben außerdem *gemeinsames Handeln deutscher Ressorts* vor. Auch hier ist es Ziel, ein kohärentes deutsches EZ-Angebot zu machen (Dok. 1: 4), Transaktionskosten für den Partner zu senken und insgesamt die Wirksamkeit des deutschen Engagements zu erhöhen (Dok. 43).

<sup>32</sup> An dieser Stelle weicht das RP-Programm vom Prinzip thematischer Konzentration (siehe nächster Absatz) zugunsten von mehr Flexibilität, Breitenwirksamkeit und Passgenauigkeit ab, was geringere Kohärenz und Sichtbarkeit zur Folge haben könnte.

<sup>33</sup> Welchen Effekt die erhöhte Sichtbarkeit wiederum mit sich bringen soll, bleibt offen.

*Harmonisierung* kann als übergeordnetes Wirkungsfeld und insbesondere Ergebnis der zwei Outputs ressortgemeinsames Handeln und gebergemeinsames Reformprogramm erwartet werden. Der CwA bietet den Auftakt für gebergemeinsame Reformprogramme. Hier werden für einen gebergemeinsamen Dialog Kommunikations- und Handlungskanäle etabliert, die vor allem mit dem Instrument der RF, beispielsweise in Äthiopien und Tunesien, umgesetzt werden. Das angestrebte ressortgemeinsame Handeln, das bisher in Ghana und Äthiopien pilotiert wird, kann die Erfüllung dieses Aspekts der Wirksamkeitsagenda (Aid Effectiveness Agenda) ebenfalls befördern. Der übergeordnete anzunehmende Effekt dieser Art der Harmonisierung besteht hauptsächlich darin, die Transaktionskosten für den Partner zu verringern und miteinander konkurrierende Unterstützungsmaßnahmen zu verhindern.

### Wirkmechanismen im Rahmen der ToC

Wie und mit welchen einzelnen Wirkungsschritten das Gesamtpaket an Maßnahmen zu den höher aggregierten Outcomes und zum Impact gelangen soll, ist bisher nicht genau spezifiziert. Auf der Impact-Ebene ist das entwicklungspolitische Ziel der RPs, zu inklusivem Wirtschaftswachstum beizutragen. Eine Zunahme an Investitionen und Beschäftigung können als die zentralen Teilkomponenten dieses übergreifenden Ziels gefasst werden. Vorgelagert sind diesen Zielen auf der Outcome-Ebene Verbesserungen der allgemeinen wirtschaftsbezogenen und insbesondere der *Governance* im Schwerpunktsektor. Konkret sollen hierfür in den Matrizen vereinbarte Reformen von den RPLs beschlossen und umgesetzt werden. Da in der Evaluierung vor allem die Funktionsweise und erste Wirkungen bis zu dieser Output-Ebene in den Blick genommen werden, wurden als Teil der ToC zwei Mechanismen abgeleitet, die in der Logik des Kooperationsmodells angelegt sind. Damit wird der Versuch unternommen, sich diesem Ausschnitt kausal zu nähern.<sup>34</sup>

### Ownership- und Konditionalitäts-Mechanismus

Um nicht nur zu verstehen, welche Wirkungen die RPs entfalten, sondern auch wie diese entstehen, werden im Rahmen der Evaluierung zwei hypothetisch wirkmächtige Mechanismen beziehungsweise ihr Ineinandergreifen genauer untersucht: der Ownership und Konditionalitäts-Mechanismus. Die Auswahl dieser Mechanismen leitet sich aus dem Ansatz des Förderns und Forderns ab, auf dem die RPs laut BMZ fußen (Dok. 4). Dabei wird der Konditionalitäts-Mechanismus (im Sinne seiner sanktionierenden Wirkung) mit Fordern in Verbindung gebracht, der Ownership-Mechanismus mit dem Prinzip des Förderns. Die bisher noch bestehende Blackbox der erwarteten Wirkungsweise der RPs soll geöffnet werden, indem Wirkungsannahmen formuliert und getestet werden, die sich auf die beiden identifizierten Mechanismen beziehen (Schmitt und Beach, 2015; Schmitt, 2020). Die Evaluierung folgt der Definition von Astbury und Leeuw (2010: 368), der zufolge Mechanismen wie folgt definiert werden: „[mechanisms are] underlying entities, processes, or structures which operate in particular contexts to generate outcomes of interest“.

Aufgrund ihrer starken Kontingenz und Kontextgebundenheit werden Mechanismen häufig unter Bezugnahme zu Theorien mittlerer Reichweite entwickelt, die sich zwischen universalen Gesetzen und Beschreibungen positionieren lassen (Merton, 1968). Auf diese Weise kann zum einen auf bisherigem kontextübergreifendem Wissen zu sozialen Mechanismen – wie Verhandlungsmodi – aufgebaut und zum anderen mit den Ergebnissen zu allgemeinerer Wissensgenerierung für ähnliche Interventionsarten beigetragen und (begrenzte) Übertragbarkeit gewährleistet werden.

ToCs, die Mechanismen integrieren, basieren üblicherweise auf induktiven und deduktiven Überlegungen (Astbury und Leeuw, 2010: 374). Auch die Entwicklung der Mechanismen zu Konditionalität und *Ownership* erfolgt einerseits theoriestend, das heißt, es werden von bestehenden Theorien ausgehend Annahmen abgeleitet, und andererseits theoriegenerierend. Mit Blick auf die Theoriebildung können auf Grundlage der Klärungsphase bisher nur grobe Annahmen formuliert werden, beispielsweise, dass die frühe *Ownership* der Partner ebenso ihr weiteres Engagement für die Umsetzung von Reformschritten fördert.

<sup>34</sup> Auch aus dem RP-Prinzip „Fördern und Fordern“, das das Unterstützungs- und Verhandlungsverhältnis mit den Partnerländern zusammenfasst, lassen sich diese zwei parallel verlaufenden und zum Teil ineinandergreifenden Mechanismen ableiten.

Für die Entwicklung des *Konditionalitäts-Mechanismus* werden zwei miteinander verknüpfte Heuristiken genutzt, ein verhandlungstheoretischer Analyserahmen und eine Rational-Choice-basierte Anreizlogik (ausgehend von der Prämisse Kosten und Nutzen abwägender Akteur\*innen). Diese werden im Folgenden kurz erläutert und in ihrer Bedeutung und Übertragbarkeit auf die RPs diskutiert.

Verhandlungsansätze bieten die Möglichkeit, die Blackbox der Beziehungen zwischen Gebern und Partnerregierungen konzeptionell zu öffnen (siehe auch Bourguignon und Sundberg, 2007; Whitfield, 2009; Whitfield und Fraser, 2009; Swedlund, 2017). Demnach sind EZ-Beziehungen nicht ausschließlich *donor driven*, sondern lassen sich als gegenseitige Verhandlungsbeziehungen zwischen Gebern und Partnerländern fassen (Bourguignon und Sundberg, 2007). Verhandlungen können als Ressourcenaustauschprozesse konzeptualisiert werden (Scharpf, 1997). Geber bieten in dieser Logik das Versprechen technischer und finanzieller Unterstützung im Austausch gegen Einfluss auf politische Reformen und Zugang zu politischen Entscheidungsträger\*innen im Partnerland (Hasselskog und Schierenbeck, 2017: 328). Partnerregierungen tauschen technische Beratung und finanzielle Unterstützung für ihre Autonomie und Diskretion öffentlicher Ausgaben ein (Swedlund und Lierl, 2019: 54).<sup>35</sup>

Partner und Geber teilen auch Interessen und Risiken: Sie möchten Einigung vorweisen, die Partnerschaftsbeziehungen aufrechterhalten und eine erfolgreiche Nutzung von EZ-Mitteln präsentieren sowie zeigen können, dass EZ-Vorhaben von Partnern initiiert und getragen werden (zu *Ownership*, siehe weiter unten) (Hasselskog und Schierenbeck, 2017: 329). Sowohl für Geber wie für Partner besteht zudem das Risiko der Nichteinhaltung von Absprachen und Zusagen, wie Keijzer et al. (2018: 167) betonen. Als Ergebnis der Antizipation dieses Problems werden beide Parteien *ex ante* versuchen, Anreize gegenüber dem Verhandlungspartner dahingehend zu setzen, die Einhaltung ausgehandelter Vereinbarungen sicherzustellen. Das Handeln und Entscheiden der beteiligten Akteur\*innen ist somit rational, abwägend und an klaren Interessen orientiert.

Das RP-Modell reiht sich insofern in einen solchen Ansatz ein, als hier gleichfalls versucht wird, Anreize für Partner zu schaffen, ihre (eigenen) Reformabsichten zu realisieren,<sup>36</sup> indem Auszahlungen von RPs erst als Reaktion auf das Erreichen der in den Matrizen definierten Reformschritte erfolgen.<sup>37</sup> Dass die Reformen für die Partner besonders nützlich und für ihren nationalen Entwicklungskontext passend sind, soll über den Dialog in der Phase der Vorbereitung des Reformplans sichergestellt werden. Das konditionale Modell der RPs (siehe blaue Pfeile in Abbildung 2) zeichnet sich ferner nicht nur durch besonders hohe Mittelvolumina sowie geber- und ressortgemeinsame Unterstützungsangebote – als gebündelte positive Anreize –, sondern ebenso durch eine besondere Flexibilität aus. Wenn die in den Matrizen vereinbarten Reformen nicht umgesetzt werden, können sich Auszahlungen verzögern oder gar ausbleiben. Auch dieser Prozess wird durch einen engen Dialog mit dem Partner über die Paten begleitet, um die Wiederaufnahme und Beschleunigung von Reformen zu fördern.<sup>38</sup>

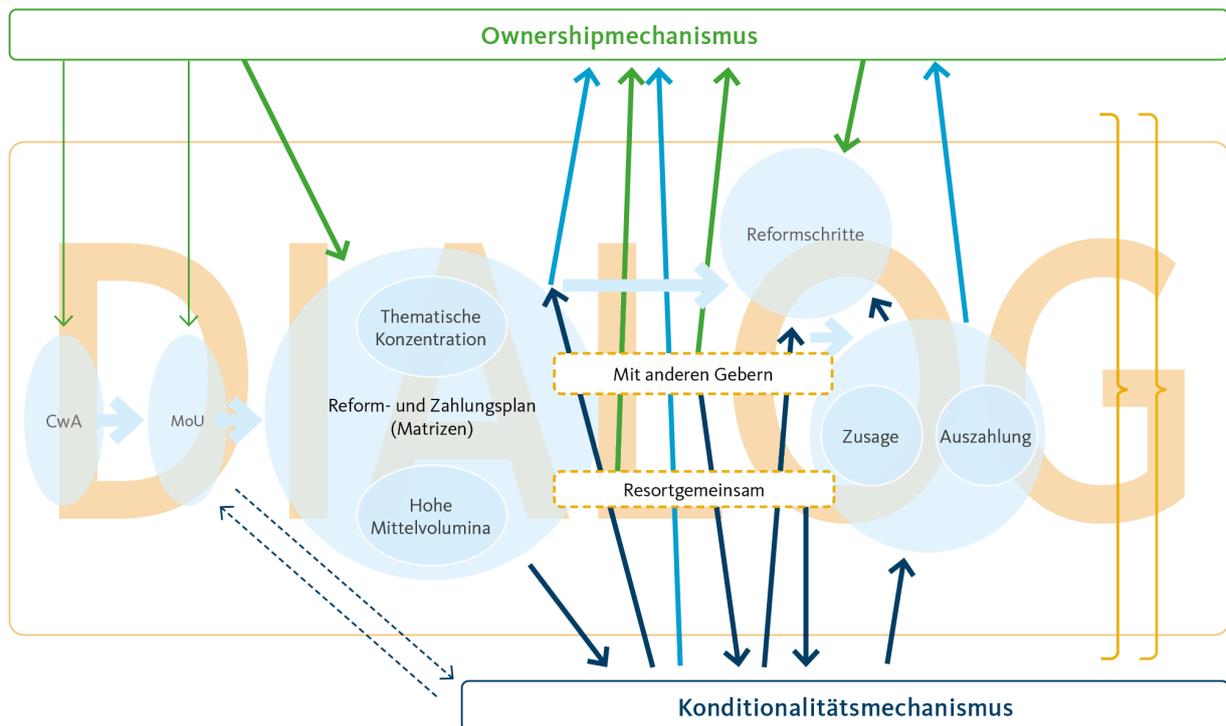
<sup>35</sup> Laut Swedlund und Lierl (2019: 51) verhandeln Geber und Partnerland im Rahmen von Budgethilfe klassischerweise über drei Dinge: (1) die Höhe von EZ-Mitteln, (2) die Menge öffentlicher Ausgaben, die sich im Partnerland nach den Geberpräferenzen ausrichtet, und (3) wie weit Geber Druck dahingehend ausüben können, dass Partnerregierungen inklusiv sind. Im Rahmen der RP werden vor allem konkrete wirtschaftsbezogene Governance-Reformen eingefordert, womit sich das Programm insbesondere unter Bezugnahmen zu Punkt 2 (von Gebern präferierte Reformen in diesem Bereich) und 3 (insbesondere bezüglich Erfordernissen an Transparenz und Rechtsstaatlichkeit), aber auch zu Punkt 1 (Mitteltranchen werden entsprechend vereinbarten Reformschritten ausgezahlt) verorten ließe.

<sup>36</sup> Konditionalität entlang einer Anreizheuristik zu modellieren, basiert auf einer Rational-Choice-Logik, wonach Akteur\*innen utilitaristisch Kosten-Nutzen-Kalkulationen vornehmen. Bi- und multilaterale Geber versuchen demnach, das Verhalten von Partnerstaaten durch materielle Anreize zu beeinflussen, indem sie nicht ihre Präferenzen, sondern ihre Kosten-Nutzen-Kalkulation zu steuern versuchen (Koch, 2015: 98; Hayman, 2011: 674).

<sup>37</sup> Der mögliche Grad an Konditionalität von Zusagen hängt grundsätzlich von der Art des Instruments ab. So können Zusagen im Bereich der FZ leichter an Bedingungen geknüpft werden, während im Bereich der TZ Konditionalität weniger sinnvoll ist. Im Detail umfasst Konditionalität im RP-Modell zwei Handlungstypen: (1) vorangehende Schritte („prior actions“), die Partner umsetzen müssen, bevor die RP vereinbart wird (festgehalten in den MoUs); und (2) Performanzkriterien (festgehalten in den Reformmatrizen), die für die Auszahlung von Finanzierungstranchen positiv bewertet sein müssen.

<sup>38</sup> Den Paten kann auch eine wichtige Rolle zugesprochen werden, da sie das Vertrauen der Partner in die Compliance Deutschlands stärken können.

Abbildung 2 Das RP-Modell als Prozess und korrespondierende Mechanismen



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Grundlage von Programmdokumenten des BMZ

Zusammenfassend lässt sich das Kooperationsmodell der RPs neuen Konditionalitätsansätzen zuordnen. Diese nutzen spätestens seit der Wirksamkeitsagenda Partnerschaftlichkeit und gemeinsame Verpflichtungen von Gebern und Partnern, die Bedeutung des Politikdialogs für die gemeinsame Einigung auf Bedingungen (*conditions*) und Reformen, die bereits in Policy-Dokumenten von Partnerregierungen angelegt waren, als Auslöser (*trigger*) für Auszahlungen (Dornan, 2017: 47; Hayman, 2011: 679). Mit der Betonung von Partnerschaftlichkeit lässt sich auch ein Ownership-Mechanismus aus den Programmdokumenten ableiten, der parallel, aber ebenso im Spannungsverhältnis zum Konditionalitäts-Mechanismus die Wirkungen des RP-Modells mitbestimmt (Abbildung 2).

Die Evaluierung schließt für die Entwicklung des Ownership-Mechanismus an die Diskussion zur Konzeptualisierung von *Ownership* in der Forschung an (Faust, 2010; Swedlund und Lierl, 2019: 53; Keijzer und Black, 2020). Die Definition von Whitfield (2009: 4), wonach *Ownership* zu verstehen ist als „the degree of control recipient governments are able to secure over implemented policy outcomes“, ist in der Literatur am gängigsten und bildet auch das Ownership-Prinzip der Wirksamkeitsagenda ab (vgl. den Heyer und Johnson, 2020: 139; Hasselskog und Schierenbeck, 2017: 324). Geber verstehen *Ownership* gleichfalls als Commitment, den Einfluss von Partnern auf den Entwicklungsprozess zu fördern. Für das RP-Modell erscheint es somit sinnvoll, einem relationalen Verständnis zu folgen, wonach sich *Ownership* in Interaktion zwischen Gebern und Partnern entwickelt (Keijzer et al., 2018: 34; Hasselskog und Schierenbeck, 2017: 324).

Der Ownership-Mechanismus (grüne Pfeile in Abbildung 2) setzt vor dem Konditionalitäts-Mechanismus ein (eine frühe Verortung im Prozess findet sich auch bei Keijzer et al., 2018: 56), da die Teilnahme am CwA idealiter auf Initiative der Partnerländer zurückgeht und bereits vor der Vereinbarung der RP ein Reformbekenntnis vorliegt (zum Beispiel im Anschluss an eine nationale Entwicklungsstrategie). Möglicherweise kann der Grad von Ex-ante-Ownership dazu beitragen, wie Partner auch Kontrolle auf den Aushandlungsprozess der RP ausüben können. Im Prozess der gemeinsamen Einigung auf den Schwerpunktsektor und die Policy-Matrizen zeigt sich *Ownership* hypothetisch sowohl als Inhalt wie als Modus von Kooperation (Keijzer et al., 2018: 35). Hierzu lässt sich die Annahme formulieren, dass Partner besonders gut auf die Matrizen-inhalte Einfluss nehmen können, wenn sie mit klaren Positionen und

konkreten Vorschlägen in den Aushandlungsprozess eintreten. Implizit liegt dem RP-Modell die Vermutung zugrunde, dass die konsequente Beachtung von Kontrolle und Vertrauensvorschuss für den Partner sein Engagement für die Umsetzung der Reformschritte fördert, was sich in der Geschwindigkeit und Menge an Reformschritten zeigen kann.<sup>39</sup> Wird *Ownership* gewährleistet und auch durch Auszahlungstranchen sozusagen belohnt, kann ferner erwartet werden, dass die Implementation der Reformen von den Partnern eigenverantwortlich weitergeführt wird.

An dieser Stelle zeigt sich, dass zwischen dem Ownership- und dem Konditionalitäts-Mechanismus eine Überlagerung besteht, die prozessfördernd sein, aber gleichfalls Spannungsfelder verursachen kann (siehe hellblaue Pfeile), die in der Programmlogik nicht aufgelöst sind. Für beide Mechanismen ist die Ausgestaltung des Dialogprozesses ein Schlüsselfaktor für ihre Effektivität (siehe auch Hasselskog und Schierenbeck, 2017: 327).<sup>40</sup> Auch die Auszahlung von Finanzierungstranchen und die Beratung wirken nicht nur als positive Sanktionen, sondern ferner unterstützend und motivierend für weitere eigenverantwortliche Reformschritte der Partner. Ein Spannungsfeld besteht hingegen darin, dass durch Konditionalität die Eigenverantwortlichkeit und die Kontrollmöglichkeiten der Partner eingeschränkt sein können. Fraglich ist hierbei vor allem, inwieweit das grundsätzliche Reformbekenntnis der Partner zu konkreten Reformschritten führt, die weitgehend deckungsgleich mit der Erwartungshaltung Deutschlands sind.

<sup>39</sup> Die Attraktivität des deutschen Reformpartnerschaftsangebots soll sich vor allem aus zwei Elementen speisen, um ein ausgesprochen umfassendes Unterstützungsangebot zu ergeben: (1) besonders hohe Mittelvolumina sowie (2) Kohärenz und Passfähigkeit zur entwicklungspolitischen Agenda der Partner. Die Ausgestaltung des Gesamtpakets wird länderspezifisch getroffen, und so ist die Ausprägung der Kohärenz vor dem Länderkontext (unter anderem bisheriges deutsches Länderportfolio) zu bewerten.

<sup>40</sup> Mit dem engen Dialog ist beispielsweise die Erwartung verbunden, innerhalb von Partnerregierungen staatliche Reformakteur\*innen (mit besonderem Handlungsspielraum zugunsten von Reformen wie bestimmte Ministerien) identifizieren und stärken zu können, die besonderes Engagement in der Reformumsetzung einbringen können.

# 3. METHODISCHES VORGEHEN

In diesem Kapitel wird das methodische Vorgehen der Evaluierung vorgestellt. Dazu wird zunächst in Abschnitt 3.1 das Design der Evaluierung präsentiert: Hierfür wird das theoriebasierte Vorgehen der Evaluierung aufgegriffen (Abschnitt 2.1) und innerhalb dieses Ansatzes die Aufsetzung der Evaluierung als Prozessevaluierung vorgestellt (Abschnitt 3.1.1). Anschließend wird erläutert, wie die Evaluierung Bewertungsmaßstäbe (BMs) nutzt, die sich an den OECD-DAC-Kriterien orientieren, zu denen sich die Evaluierungsfragen zuordnen lassen (Abschnitt 3.1.2), bevor der verwendete Untersuchungsansatz des *Process Tracing* (Abschnitt 3.1.3) skizziert wird. In Abschnitt 3.2 werden die Kriterien der Auswahl für die drei Fokusbänder erläutert, während in Abschnitt 3.3 die Beschreibung der Datenerhebungs- und Analysemethoden erfolgt. Abschließend werden die Limitationen des methodischen Vorgehens diskutiert (Abschnitt 3.4).

## 3.1 Design

---

### 3.1.1 Prozessevaluierung

Für die Evaluierung der RPs wurde ein theoriebasierter Ansatz gewählt (Abschnitt 2.1). Im Rahmen der entwickelten ToC wurden die konstitutiven Komponenten des Kooperationsmodells der RPs identifiziert und zueinander in Beziehung gesetzt (Abschnitt 2.2).<sup>41</sup> Es zeigte sich, dass das Zusammenwirken der einzelnen Komponenten nicht vollständig kausal abgeleitet werden konnte, insbesondere was das prozessuale Zusammenwirken der Kernkomponenten und ihren Beitrag zu Reformaktivitäten in den RPLs betrifft. Um diese Lücken systematisch zu schließen, wurde die Evaluierung als Prozessevaluierung aufgesetzt.

Prozessevaluierungen eignen sich dazu, Wirkungsweisen komplexer Interventionen zu rekonstruieren, bei denen mehrere ineinandergreifende Interventionsbereiche sequenziell oder gleichzeitig wirken sollen (Patton, 2008). Durch den Fokus auf die genaue Abfolge einzelner Prozessschritte lässt sich nachvollziehen, auf welche Weise, zu welchem Zeitpunkt und mittels welcher Aktivitäten bestimmte Effekte und Wirkungen im Rahmen einer Intervention ausgelöst werden. So wird nicht vornehmlich die Zielerreichung selbst bilanziert, sondern es werden die Prozesse untersucht, die dazu geführt haben (vgl. Oakley et al., 2006; Stufflebeam, 2003; Public Health England, 2018). Dieser Ansatz erwies sich als geeignet für den Evaluierungsgegenstand des Kooperationsmodells.

Bei Prozessevaluierungen steht auch die Lernfunktion besonders im Fokus, das heißt, dieser Evaluierungstyp bietet eine Grundlage dafür, Modifikationen an der Konzeption und insbesondere der Implementierung eines Programms – beziehungsweise einzelner Prozesse – vorzunehmen, ohne dass die untersuchte Intervention bereits größere summative Schlüsse zuließe. Die Analyse der Abfolge und des Zusammenwirkens einzelner Komponenten der RPs zu unterschiedlichen Zeitpunkten erlaubt jedoch Folgerungen für ihre künftige (konzeptionelle) Ausgestaltung. So stiftet beispielsweise der Fokus auf die Wirkungsweise einzelner Mechanismen Erkenntnisse für eine mögliche Optimierung des Steuerungs- und Planungsprozesses (Abschnitt 4.4).

### 3.1.2 Evaluierungskriterien und Bewertungsmaßstäbe

Die auf Basis der ToC (Abschnitt 2.2) abgeleiteten Evaluierungsfragen lassen sich entlang der Evaluierungskriterien des OECD DAC gruppieren: Dabei stehen die Bewertung der Relevanz (Evaluierungsfrage 1; Abschnitt 4.2) und der Kohärenz (Evaluierungsfrage 2 und 3; Abschnitt 4.3) des Kooperationsmodells sowie eine erste Einschätzung seiner Effektivität (Evaluierungsfrage 4; Abschnitt 4.4)

<sup>41</sup> Es gibt unterschiedliche Herangehensweisen und Terminologien im Bereich theoriebasierter Ansätze. Hier wird von ToC in Abgrenzung zu etwa Wirkungslogiken gesprochen, weil die Betonung auf einer ToC liegt, die nicht immer mit klaren kausalen Wirkungsannahmen hinterlegt ist, sondern bisweilen lediglich eine erwünschte Änderung beschreibt, wohingegen Wirkungslogiken auf angenommene Wirkungen abheben (obwohl Wirkungslogiken auch als generischer Begriff genutzt wird). Es geht also zunächst einmal darum, den zugrunde gelegten Wandel zu verstehen, um auf dieser Basis auch hinsichtlich Wirkungsannahmen und Verbindungen weiterzukommen. In diesem Sinne gibt es unterschiedlich elaborierte Formen von ToC, und hier handelt es sich um eine recht basale, die in vielen Wirkungsverbindungen noch Leerstellen aufweist. Vgl. grundsätzlich statt vieler Rogers (2014).

im Mittelpunkt der Evaluierung. Aufgrund der noch relativ kurzen Laufzeit der RPs als neues Kooperationsmodell waren die Evaluierungskriterien Nachhaltigkeit und Effizienz noch nicht bewertbar, und auch der Impact des Kooperationsmodells (Evaluierungsfrage 5) konnte lediglich im Sinne eines Ausblicks auf Ebene verbesserter Investitionsklimata Teil der Analyse sein. Das Effizienzkriterium war schließlich nicht evaluierbar, weil für eine etwaige Bewertung erstens fundierte Wirkungsbefunde vorliegen müssten, um Aussagen über ein Kosten-Nutzen-Verhältnis treffen zu können, und zweitens die Heterogenität der tatsächlichen Ausprägungen der RPs eine diesbezügliche Bewertung zusätzlich erschwert.

Für die empirisch fundierte Beantwortung der Evaluierungsfragen 1 (Relevanz) und 2 (Kohärenz) wurde das Bewertungssystem des DEval in abgewandelter Form genutzt.<sup>42</sup> Hierfür wurden die Evaluierungskriterien zunächst über die Festlegung je untergeordneter Bewertungsdimensionen (BDs) und entsprechend abgeleiteten Subfragen operationalisiert. Für jede BD setzte das Evaluierungsteam theoriegeleitet Anspruchsniveaus (ANs) fest. Die ANs leiteten sich zum einen aus dem konzeptionellen Rahmen des Kooperationsmodells (auf Basis der Programmdokumente) und hierin formulierten Ansprüchen ab. Zum anderen wurde im Einklang mit der Ausrichtung des Modells, Partnerschaftlichkeit zu fördern, bei der Formulierung der ANs der Wahrnehmung der Partner besonderes Gewicht beigemessen (für eine vollständige Darstellung der ANs siehe die Evaluierungsmatrix im Anhang). Die ANs wurden in den Vorklärungs- und Referenzgruppengesprächen von Vertreter\*innen des BMZ und der DOs bekräftigt.<sup>43</sup> Soweit dies möglich war, erfolgte die empirische Bewertung der ANs entlang einer fünfstufigen Bewertungsskala. Auf dieser Skala können die definierten Ansprüche (1) erfüllt, (2) größtenteils erfüllt, (3) teilweise erfüllt, (4) kaum erfüllt oder (5) verfehlt sein.<sup>44</sup>

**Tabelle 1** Bewertungsskala für Evaluierungen des DEval

| Kategorien                  | Verständnis  |
|-----------------------------|--|
| <b>Übertroffen</b>          | Die Maßnahme übertrifft das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium deutlich. Befunde belegen ein deutlich über dem Anspruchsniveau liegendes Ergebnis.                                |
| <b>Erfüllt</b>              | Die Maßnahme erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium. Befunde belegen die Erfüllung des Anspruchsniveaus.  |
| <b>Größtenteils erfüllt</b> | Die Maßnahme erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium größtenteils. Befunde, die die Erfüllung des Anspruchsniveaus belegen, überwiegen.                                    |
| <b>Teilweise erfüllt</b>    | Die Maßnahme erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium teilweise. Befunde, die die Erfüllung des Anspruchsniveaus belegen beziehungsweise widerlegen, halten sich die Waage. |
| <b>Kaum erfüllt</b>         | Die Maßnahme erfüllt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium kaum. Befunde, die die Erfüllung des Anspruchsniveaus widerlegen, überwiegen.   |
| <b>Verfehlt</b>             | Die Maßnahme verfehlt das Anspruchsniveau im Hinblick auf das angelegte Evaluierungskriterium. Befunde belegen eine Verfehlung des Anspruchsniveaus.   |

<sup>42</sup> Erstens werden sogenannte Anspruchsniveaus sowie hierzu angelegte Bewertungsmaßstäbe je Evaluierungsfrage definiert. Die Erfüllung der Anspruchsniveaus wird zweitens entlang einer einheitlichen Skala bewertet (siehe Tabelle 1).

<sup>43</sup> Herausforderungen für die Nutzung von ANs waren für die Evaluierung, dass es erstens kein vergleichbares bereits praktiziertes Modell gibt, um etwa Benchmarks ableiten und nutzen zu können. Zweitens konnten ANs nur schwer mittels der (Re-)Konstruktion von Annahmen über den Erfolg des Modells formuliert werden, da Effektivität und Impact aufgrund der kurzen Laufzeit bisher nur tentativ zu bewerten sind.

<sup>44</sup> Für das Nachverfolgen der Prozessmechanismen (als Teil der Bewertung von Effektivität) wurden die Anspruchsniveaus nicht genutzt, sondern es wurde dichotom überprüft, ob die Mechanismen sowie ein Zusammenhang zwischen ihnen nachweisbar war oder nicht.

### 3.1.3 *Process Tracing* als Untersuchungsansatz

*Process Tracing* – das detaillierte Nachverfolgen eines bestimmten Vorgangs oder Prozesses – bietet einen methodischen Ansatz zur Analyse komplexer Prozesse (George und Bennett, 2005) und mechanismenbasierter Erklärungen (Blatter und Haverland, 2012: 17). Für die Evaluierung eignet sich dieser Ansatz, um den Funktions- und Wirkungsprozess des RP-Kooperationsmodells und seines Beitrags zu Reformaktivitäten in der Tiefe besser zu verstehen.<sup>45</sup>

Um diesen Prozess so lückenlos wie möglich zu rekonstruieren (Beach und Pedersen, 2013: 59),<sup>46</sup> ging die Evaluierung sowohl theoriegestützt als auch -bildend vor. Das heißt, Annahmen wurden teilweise aus bereits bestehenden Theorien abgeleitet, aber auch aus der Programmlogik heraus induktiv generiert (George und Bennett, 2005: 207 f.; siehe ToC). Auf dieser Grundlage wurden in der Evaluierung der Ownership- und der Konditionalitäts-Mechanismus und ihr Zusammenwirken prozessanalytisch untersucht.

Im Rahmen von *Process Tracing* werden ausgewählte RPLs analysiert, und es wird der Versuch unternommen, diese über die identifizierten Mechanismen zu erklären. Dieses Vorgehen kennzeichnet sich durch die Möglichkeit einer modularen Erklärweise (Nullmeier, 2021: 17), die auch in der Evaluierung für die Extrapolation der Fallstudienresultate genutzt wurde: Vergleichsmöglichkeiten der Einzelfallanalyse bieten sich demnach nicht auf der Ebene der Untersuchungseinheiten selbst, also der Fokusbereiche im Gesamten. Stattdessen wird zum Vergleich die Ebene einzelner Prozesssequenzen herangezogen, die über unterschiedliche RPLs hinweg generalisiert werden können, das heißt, gleiche Mechanismen können in unterschiedlichen Fällen trotz anderer Kontexte wirksam sein (Nullmeier, 2021: 92 f.).

Für *Process Tracing* wurden in der Evaluierung unterschiedliche Datenerhebungs- und Analysemethoden verwendet, zum Beispiel Face-to-Face-Interviews, Fokusgruppen und Inhaltsanalyse, um Gewissheit über die möglichst lückenlose Rekonstruktion von Funktions- und Wirkmechanismen zu erhalten. Für die transparente Bewertung genutzter Evidenz, also der empirischen Datengrundlage, werden in der Untersuchungslogik des *Process Tracing* grundsätzlich verschiedene Systematiken eingesetzt, die sich durch unterschiedliche Grade der Formalisierung auszeichnen.<sup>47</sup> In der Evaluierung wird die Qualität der verwerteten Evidenz nach folgendem Schema klassifiziert, das sich an Van Everas (1997: 31) Kriterien *certainty* und *uniqueness* empirischer Beweisstücke anlehnt.

Auf einer ersten Ebene wurde die Aussagekraft des Datentyps Interview unter kritischer Würdigung potenzieller Zustimmungsbias beziehungsweise Ablehnungsbias zu bestimmten Analyseebenen bewertet, um Interpretationsfehler zu verhindern. Ein potenziell großer Bias besteht, wenn für Interviewpartner\*innen erwartet werden konnte, dass sie eine bestimmte Deutung transportieren wollten. So konnte beispielsweise die Aussagekraft eines Interviews mit einer\*em Partnervertreter\*in als niedriger eingeschätzt werden,

<sup>45</sup> Der Fokus auf Mechanismen wurde auch als Analysezugriff gewählt, da kausale Effekte zum jetzigen Zeitpunkt nur in Ansätzen bewertbar sind. So kann stattdessen vor allem nachvollzogen werden, wie das RP-Modell intendierte Wirkungen zu erzielen vermag.

<sup>46</sup> Komplexe soziale Mechanismen lassen sich der Empfehlung von Hedström und Swedberg (1998) folgend am besten nach drei miteinander verknüpften Mechanismustypen aufsplitten: Mechanismen, die von einer Makroebene auf die Mikroebene der Akteur\*innen (1: *situational mechanism*) und ihres Handelns (2: *action formation mechanism*) wirken, und Mechanismen, die eine Wirkung zurück auf Ergebnisse der Makroebene (3: *transformational mechanism*) ausüben (siehe auch Astbury und Leeuw, 2010: 371). Die verfügbare Evidenz erlaubt es nicht, die Mechanismen in dieser Tiefe über die Fälle hinweg systematisch nachzuverfolgen. Insbesondere hinsichtlich der Akteursmotivationen (*action formation mechanism*) konnten teilweise nur Hinweise aus den empirischen Datenquellen abgeleitet werden. Auch für die aggregierte Wirkung von Akteurshandeln auf Ergebnisse der Makroebene (*transformation mechanism*) bieten die Befunde nur begrenzt die Möglichkeit, empirisch fundierte Schlüsse zu ziehen, da andere für Ergebnisse auf der Makroebene (Reformaktivitäten und -wirkungen) zu berücksichtigende Faktoren nicht umfassend systematisch miteinbezogen werden konnten. Die Evaluierung begegnet diesen Limitationen mittels ergänzender Plausibilitätsüberlegungen.

<sup>47</sup> Eine formalisierte Art der Evidenzbewertung fußt etwa auf bayesianischer Logik, wobei Scores für den Grad der theoretischen Gewissheit und theoretischen Eindeutigkeit von Evidenzbausteinen vergeben werden. Die Verknüpfung dieser Bewertungsdimensionen führt in Anlehnung an Van Evera (1997: 30 ff.) zu unterschiedlich starken Tests: „Straw in the Wind“, „Smoking Gun“, „Hoop“ und „Doubly-Decisive“ (Schmitt und Beach, 2015: 440). Dieses Vorgehen eignet sich vor allem bei der theoriegestützten Nutzung von *Process Tracing* und war daher für die Evaluierung der RPs nicht anwendbar.

aus dem hervorgeht, dass Konditionalität keine große Rolle für eigene Reformanstrengungen gespielt habe, da davon ausgegangen werden kann, dass diese Stakeholdergruppe tendenziell die Eigenständigkeit von Reformen mehr betont als andere Akteur\*innen.<sup>48</sup> Für die Analyse wurde umgekehrt eine Aussage höher gewichtet, wenn trotz zu erwartenden Bias eine kritische Deutung geäußert wurde.

Auf einer zweiten Ebene wurde die Aussagekraft einer Datenquelle als höher bewertet, wenn sie sich durch besondere Informiertheit, wie hohes Insiderwissen, auswies.<sup>49</sup> So wurde die Aussagekraft einzelner Stakeholder\*innen nach ihrer Nähe zum Untersuchungsgegenstand gewichtet, indem zwischen Insider\*innen und Outsider\*innen differenziert wurde. Insider\*innen sind dabei etwa Vertreter\*innen von Partnerregierungen, die bei den Verhandlungen zu Beginn der RP dabei waren; ihre Aussagekraft zu diesem Prozessabschnitt kann entsprechend als besonders valide bewertet werden. Überdies wurde auch die Aussagekraft innerhalb des Datentyps Dokumente unterschieden. Ein Beispiel für Dokumente mit besonders hoher Aussagekraft sind Protokolle von *Steering Committees* (Leitungsausschüssen) zu hochrangigen Dialogrunden, in denen Vertreter\*innen zuständiger Partnerministerien und Geber Detailfragen zur Reformplanung und -unterstützung besprechen. Schließlich wurde im Zuge der Triangulation neben der Konsistenz von Befunden, beispielsweise über unterschiedliche, voneinander unabhängige Stakeholdergruppen hinweg, auch die Anzahl der zugrunde liegenden Evidenzquellen und ihre Konsistenz für die Bewertung von Befunden berücksichtigt.

### 3.2 Fallauswahl

---

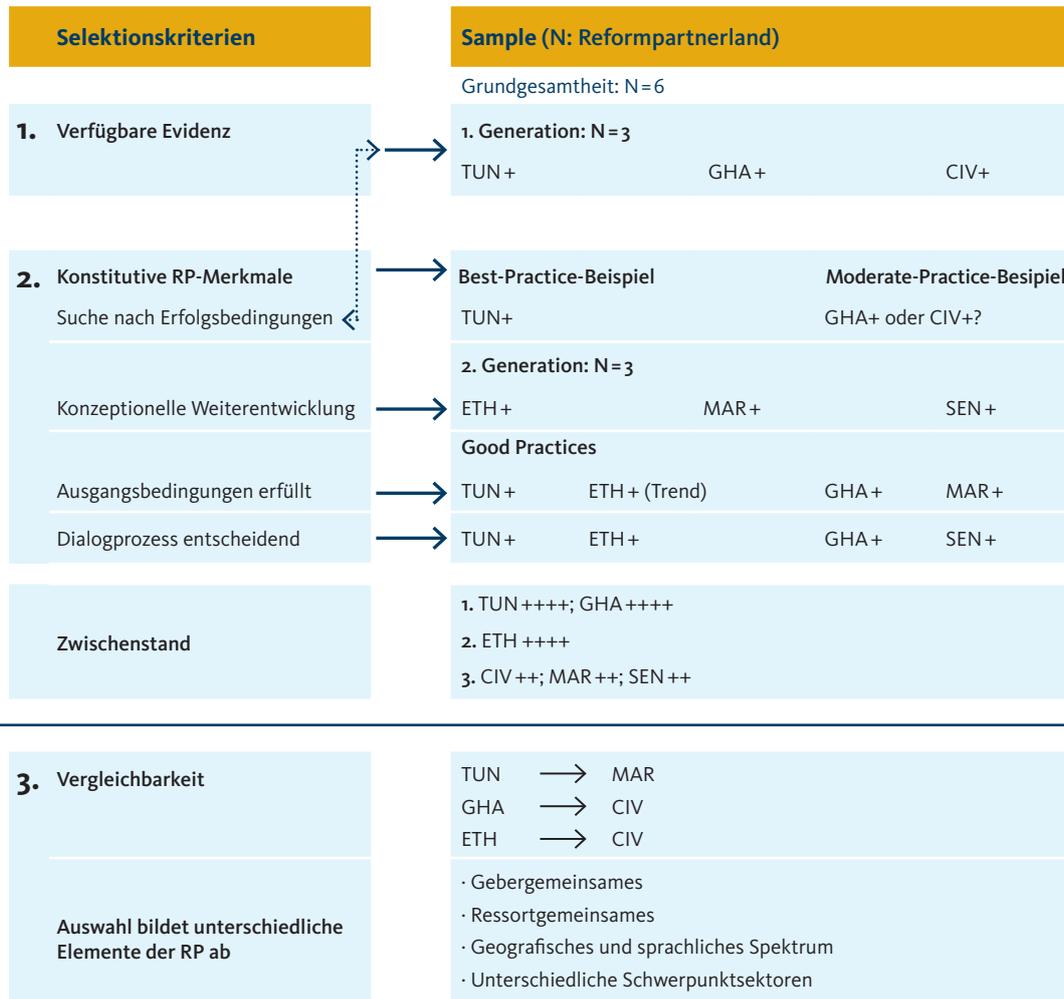
Für die Bearbeitung der Evaluierungsfragen wurden vertiefte Analysen zu drei Fokusländern durchgeführt. Die Auswahl dieser Länder aus der Grundgesamtheit der sechs RPLs<sup>50</sup> erfolgte theoriegeleitet (zum Beispiel Kuehn, 2018) und schrittweise nach zwei primären und einem sekundären Kriterium: (1) vorhandene Evidenz und vorhandenes Erfahrungswissen und (2) Ziel, die konstitutiven Merkmale der RP entlang der ToC erfassen zu können, sowie (3) Möglichkeit umfassenderer Extrapolation auf Basis des ausgewählten Samples (Abbildung 3). Die Untersuchungseinheiten bilden die Partnerländer, mit denen RPs aufgesetzt wurden, und nicht einzelne Vorhaben. Die Länder stehen hierbei für Ausprägungskonfigurationen der Merkmale des RP-Modells (siehe auch Morlino, 2018: 37).

<sup>48</sup> Umgekehrt könnte in diesem Themenfeld auch aufseiten der Vertreter\*innen deutscher EZ potenzieller Bias beispielsweise dahingehend erwartet werden, die Konzepttreue des Modells in der Umsetzung der konditionalen Elemente tendenziell eher zu bekräftigen. Übergeordnet äußerten Interviewpartner\*innen innerhalb beider Stakeholdergruppen durchaus auch abwägende Argumente trotz zu erwartender persönlicher Bias. Die Triangulation dient der Mitigierung, wenn Interessen der Interviewpartner\*innen für die Ergebnisinterpretation in Rechnung gestellt werden mussten. Befunde wurden in solchen Fällen mittels anderer Datenquellen geprüft und gegebenenfalls bekräftigt oder abgeschwächt.

<sup>49</sup> Die Berücksichtigung des Bias von Interviewpartner\*innen lässt sich dem Kriterium *certainty* zuordnen, also der Sicherheit oder Gewissheit von Evidenz. Die Informiertheit zugrunde liegender Quellen weist in die Richtung des Kriteriums *uniqueness*, das klassischerweise aber darüber hinaus noch umfassender die Einzigartigkeit oder auch Trennschärfe einer Aussage zu anderen (potenziellen Gegen-)Aussagen gewichtet (siehe Nullmeier, 2021: 179). Dieser weitergehende Bewertungsgehalt konnte für die Evaluierung nicht angewendet werden.

<sup>50</sup> Die RP mit Togo ist die siebte dieser besonderen Partnerschaften. Sie wurde erst im Mai 2021 beschlossen (BMZ, 2021b), sodass Togo empirisch für diese Evaluierung nicht mehr berücksichtigt werden konnte.

Abbildung 3 Kriterien für die Fallauswahl<sup>51</sup>



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Um die Funktions- und Wirkungsprozesse des RP-Modells in der Tiefe untersuchen zu können, ist dementsprechend ausreichendes Erfahrungswissen und damit verfügbare Evidenz in den RPLs eine Voraussetzung gewesen. Dieses Kriterium erfüllte besonders die erste RPL-Generation, die schon 2017 aufgesetzt wurde (Tunesien, Côte d'Ivoire und Ghana).

Ein zweiter Block an Auswahlkriterien fokussierte darauf, dass in den ausgewählten Ländern die konstitutiven Merkmale der RPs ausgeprägt waren. Da mit dieser Evaluierung auch Erkenntnisse zu Bedingungen beigetragen werden sollen, unter denen das RP-Modell besonders gut greift, wurden Best-Practice- und eher Moderate-Practice-Beispiele verglichen. Für eine fundierte Bewertung der Ausprägung dieser Beispiele ist eine längere Laufzeit günstig, was wiederum auf die erste RP-Generation zutrifft. In der Konzeptionsphase der Evaluierung stach auf Basis einer ersten Dokumentendurchsicht und der Hintergrundgespräche Tunesien als Beispiel besonders guter Praxis hervor, beispielsweise was die Erfüllung der Matrizen betraf und auch deshalb, da ein zweiter Schwerpunkt aufgesetzt wurde. Währenddessen wurden aus dem Sample der ersten

<sup>51</sup> Die Einstufung der RPLs für die Fallauswahl beruhte auf der Analyse von Programmdokumenten sowie Hintergrund- und Klärungsgesprächen und wurde im Rahmen eines Referenzgruppentreffens mit wichtigen Stakeholder\*innen bekräftigt. Im Zuge der Datenerhebung ergänzten zusätzliche Befunde aus weiteren umfassenderen Datenquellen (beispielsweise Interviews mit anderen unmittelbar beteiligten Gebervertreter\*innen sowie Partnerakteur\*innen) die Einschätzungen, sodass sich die dargestellten Ausprägungen im Vergleich zu den Ausgangsüberlegungen nuanciert und verändert haben können.

Generation Ghana und Côte d'Ivoire eher als Beispiele moderater Praxis bewertet; der Reformprozess vollzog sich in beiden Ländern erst deutlich verzögert entlang vereinbarter Schritte.

Die Analyse der RPLs der zweiten Generation, also von Äthiopien, Marokko und Senegal, bot vor allem Erkenntnisse zur Umsetzung der konzeptionellen Weiterentwicklung, die das RP-Modell seit 2018 erfahren hat. Hierauf fußte die Überlegung, mindestens eines dieser Länder im Sample der Länderfallstudien zu berücksichtigen.

Auf der Dimension des Auswahlprozesses der RPLs (Abbildung 2) war von hervorgehobenem Interesse, inwiefern das Erfüllen der Ausgangsbedingungen, also der Kriterien an Reformchampions im Bereich guter Regierungsführung und Wirtschaftsleistung, ausschlaggebend für den weiteren Verlauf der RP ist. Diesen Auswahlkriterien wurden Tunesien, Äthiopien (wenn man den Trend berücksichtigt), Ghana und Marokko in besonderem Maße gerecht.

Die Bedeutung des Dialogprozesses ist ein weiteres konstitutives Merkmal des RP-Modells und stellte daher einen Untersuchungsfokus der Evaluierung dar. Auf Grundlage der Hintergrundgespräche wurde der Dialogprozess für Senegal, Äthiopien, Ghana und Tunesien über die Zeit hinweg als sehr eng und hochrangig bewertet. Das war etwa deshalb der Fall, weil die Rolle der Sonderbeauftragten ausgefüllt wurde oder dank des engen Dialogs mit Reformakteur\*innen vor Ort anfängliche Verzögerungen im Reformprozess gemeinsam beseitigt und Herausforderungen begegnet werden konnte (zum Beispiel in Ghana).

In der Summe erfüllten (1.) Tunesien, (2.) Ghana und (3.) Äthiopien die zwei primären Kriterien am umfassendsten. Zur ergänzenden Prüfung der Nützlichkeit dieser Länder als Fallstudien auch für eine umfassendere Extrapolation der Ergebnisse wurde ein weiterer Kriterienblock eingeführt: Fallstudienresultate in diesen Ländern sollten potenziell ebenfalls repräsentativ (Siewert und Wagemann, 2020: 9) für andere RPLs sein, deren Merkmale sie mitspiegeln. So weist tatsächlich Tunesien beispielsweise nicht nur geografische Ähnlichkeit mit Marokko auf, sondern beide RPs zeichnen sich durch etwa gleich hohe Mittelvolumina aus (Abschnitt 4.1) und haben einen ähnlich ausgerichteten Schwerpunktsektor mit dem Fokus auf Finanzdienstleistungen. Des Weiteren war sowohl in Ghana wie in Côte d'Ivoire der nachsteuernde Dialog mit den Partnern entscheidend für den An Schub des anfangs stagnierenden Reformfortschritts. Ergebnisse zu Äthiopien könnten ferner auch etwas über fallspezifische Besonderheiten aussagen, die das Land mit Côte d'Ivoire teilt: Beide Länder waren aufgrund ihres progressiven Trends im Bereich *Governance* und ihrer Wirtschaftsleistung als RPL ausgewählt worden, wobei sie nach wie vor Probleme bei einigen *Governance*-Dimensionen aufwiesen, wie politischer Inklusion und der Wahrung von Menschenrechten.<sup>52</sup> Erkenntnisse darüber, welche Auswirkungen diese Herausforderungen auf die RP in Äthiopien haben, so die Ausgangsüberlegung, können auf Côte d'Ivoire übertragbar sein.

Insgesamt ließen sich mit dem Sample von Tunesien, Ghana und Äthiopien wichtige übergeordnete Merkmale der RPs vollständig abbilden: So sind in diesem Sample sowohl die erste als auch die zweite Generation der RPLs vertreten; Äthiopien sowie Tunesien stehen paradigmatisch für die RPLs, in denen gebergemeinsame Ansätze eine hervorgehobene Bedeutung haben, und das ressortgemeinsame Vorgehen als Teilkomponente der RPs sollte sich in den Pilotländern für diesen Ansatz, Ghana und Äthiopien, besonders gut untersuchen lassen. Schließlich deckte das Sample ebenso das geografische (Maghreb sowie Subsahara-Afrika) und sprachliche Spektrum (frankophone und anglophone Länder) wie auch die verschiedenen Sektoren der RPLs ab, deren Spezifika so mit kontrolliert werden konnten (erneuerbare Energien und Energieeffizienz in Ghana, der Finanz- und Bankensektor in Tunesien sowie mit Äthiopien der in der zweiten Generation besonders vertretene Sektor nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung).

Die Theorieorientierung und Grundlegung der Evaluierung auf der generischen ToC zum RP-Kooperationsmodell sollte schließlich sicherstellen, dass zum einen keine wichtigen Kategorien und

<sup>52</sup> Im Verhältnis zu den Einschätzungen zum Zeitpunkt der Auswahl Äthiopiens als RPL (2019) und auch als Fallstudienland der Evaluierung (2019/2020) haben sich die politische *Governance* und die Menschenrechtslage in Äthiopien 2021 dramatisch verschlechtert und das Land befindet sich mittlerweile im Bürgerkrieg (International Crisis Group, 2022).

Merkmale übersehen und zum anderen übergeordnete Erkenntnisse generiert werden. Länderspezifische Kontextausprägungen der RPLs wurden in der Analyse in Rechnung gestellt, wenn sie übergeordnete Aussagekraft für das Kooperationsmodell hatten.

### 3.3 Datenerhebungs- und Analysemethoden

Die Beantwortung der Evaluierungsfragen erfolgte vornehmlich auf der Grundlage qualitativer Daten. Darüber hinaus wurden auch quantitativ aufbereitete Portfoliodaten und Indizes genutzt, etwa zu guter Regierungsführung und wirtschaftlicher Entwicklung. Für die Erhebung qualitativer Primärdaten wurden zum einen semistrukturierte Interviews geführt, zum anderen Programm- und Archivdokumente herangezogen. Für diese beiden Datenquellen wurde die Analysemethode der strukturierten qualitativen Inhaltsanalyse (zum Beispiel Mayring und Fenzl, 2019) angewendet und die Evidenzstärke der Quellen für die Datentriangulation bewertet.

*Interviews* wurden mit unterschiedlichen Akteursgruppen und Wissensträger\*innen geführt. So wurden Akteur\*innen auf Partnerseite (beispielsweise Vertreter\*innen am Dialogprozess beteiligter Ministerien), des BMZ (zum Beispiel Länder- und WZ-Referent\*innen) und der beteiligten DOs (KfW, GIZ) befragt, die an den Prozessen der RPs mitgewirkt haben, sowie Vertreter\*innen anderer relevanter bi- und multilateraler Organisationen, wie der Weltbank oder der EU. Ergänzend wurden Experteninterviews geführt, um auch eine Außenperspektive auf den Evaluierungsgegenstand einzufangen (Gläser und Laudel, 2010; Bogner et al., 2009). Die Befragungen der Akteursgruppen basierten auf einem Leitfaden, was die Vergleichbarkeit der Daten gewährleistete (Brancati, 2018: 146 ff.).<sup>53</sup> Insgesamt wurden im Rahmen der ghanaischen und der tunesischen Fallstudie jeweils 41 Interviews geführt, für die äthiopische Fallstudie waren es 40.<sup>54</sup> Je Fallstudie lag ein Augenmerk darauf, neben den Perspektiven der deutschen EZ die Sichtweisen der Partner sowie anderer Geber und lokaler Expert\*innen besonders zu berücksichtigen (siehe Spalte 3–5 in Tabelle 2).<sup>55</sup>

**Tabelle 2** Anzahl geführter Interviews<sup>56</sup>

| Fallstudienland | Interviews pro Fallstudie (gesamt) | Partnervertreter*innen | Vertreter*innen dt. EZ/ Privatwirtschaft | Vertreter*innen anderer Geber/ Expert*innen vor Ort |
|-----------------|------------------------------------|------------------------|--|---|
| Ghana           | 41                                 | 9                      | 19/4 (gesamt 23)                         | 5/4 (gesamt 9)                                      |
| Tunesien        | 41                                 | 5                      | 22/4 (gesamt 26)                         | 6/4 (gesamt 10)                                     |
| Äthiopien       | 40                                 | 15                     | 15/5 (gesamt 20)                         | 5/- (gesamt 5)                                      |

Die Face-to-Face-Interviews in den RPLs konnten pandemiebedingt nicht vom Evaluierungsteam durchgeführt werden, sondern wurden von lokalen Gutachter\*innen vor Ort übernommen. Das Evaluierungsteam führte vor allem Interviews mit Vertreter\*innen der deutschen EZ und anderer Geber per Videotelefonie.

<sup>53</sup> Zur Sicherstellung der Validität der Leitfäden wurden Pretests durchgeführt (Pickel et al., 2009: 171).

<sup>54</sup> Aufgrund der Coronapandemie musste die Mehrzahl der Interviews virtuell durchgeführt werden (Tabelle 2). In Äthiopien und Ghana fand neben den Einzelinterviews je eine Fokusgruppendifkussion statt. Während der Vorteil von Einzelinterviews darin liegt, dass das Wissen der Interviewpartner\*innen detailliert erfasst werden kann und auch spontan Nachfragen gestellt werden können (Gläser und Laudel, 2010: 43), bieten Fokusgruppen die Möglichkeit, Diskussionen anzustoßen und Kontroversen aufzudecken (Vogl, 2014). Im Rahmen der Fokusgruppen konnten so unterschiedliche Perspektiven zum Evaluierungsgegenstand eingefangen und zueinander in Beziehung gesetzt werden.

<sup>55</sup> Die recht unterschiedliche Anzahl der einzelnen Untersuchungseinheiten liegt vor allem im Charakter der RP in dem untersuchten RPL begründet. So ist die RP in Tunesien mit Blick auf die Partner relativ eng auf einzelne Personen zugeschnitten, während die Anzahl relevanter Partnerstakeholder\*innen in Äthiopien deutlich höher liegt. Insgesamt konnten im Erhebungszeitraum die meisten relevanten Stakeholder\*innen für Interviews gewonnen werden. Allerdings war eine Rekonstruktion der Prozesse bisweilen schwer, weil durch Personalwechsel nicht immer alle Beteiligten erreicht werden konnten.

<sup>56</sup> Die Kategorie „Vertreter\*innen anderer Geber/Expert\*innen vor Ort“ umfasst eine recht große Bandbreite verschiedener Interviewpartner\*innen, die bei der Triangulation unterschiedlich behandelt wurde. Aus Gründen der Übersichtlichkeit ist sie in der tabellarischen Darstellung eine vereinfachte Residualkategorie.

Für die *Dokumentenanalyse* wurden unterschiedliche Dokumententypen berücksichtigt. Die bereits im Zuge der Konzeptionsphase durchgeführte Analyse von Programmdokumenten wurde um alle verfügbaren und relevanten Strategie- und Programmdokumente zu den RPs vervollständigt. Darüber hinaus wurde eine vertiefte Portfolioanalyse durchgeführt. Ferner wurden weitere Dokumente, wie nationale Entwicklungspläne und andere entwicklungsrelevante Strategiedokumenten der RPLs sowie Gesprächsprotokolle, beispielsweise der Regierungsverhandlungen und *Steering Committees* zu gebergemeinsamen RFs, untersucht.

Das Evaluierungsteam verglich die Daten miteinander und triangulierte die Ergebnisse unter Berücksichtigung der Evidenzstärke. So konnten beispielsweise die Ergebnisse der Interviews mit an den RP-Prozessen beteiligten Akteur\*innen, die einen Bias aufweisen können, durch Befunde aus Protokollen von *Steering Committees* unterfüttert und ergänzt und so eine höhere Validität erreicht werden (Patton, 2014: 316).

Die Datenerhebung konzentrierte sich insbesondere auf die Fallstudienländer. Damit konnte insgesamt ein hohes Maß interner Validität zur Beantwortung der Evaluierungsfragen für diese drei RPLs generiert werden. Durch die theoriegeleitete Auswahl der Fallstudien und die Anbindung an die generische ToC, die auf Vorgesprächen mit Programmverantwortlichen aller RPLs fußt, kann grundsätzlich von hohen Extrapolationsmöglichkeiten der Fallstudienresultate ausgegangen werden. Im Rahmen eines sequenziellen Designs wurde die Übertragbarkeit in andere Kontexte zusätzlich geprüft. Hierfür wurden nach der Synthese der Fallstudienresultate ergänzend mit Schlüsselakteur\*innen Interviews zu den anderen RPLs geführt.

### 3.4 Limitationen des methodischen Vorgehens

---

Zur Beantwortung der Evaluierungsfragen wurden vornehmlich qualitative Methoden genutzt. Deren Stärke liegt darin, besonders kontextsensible Ergebnisse zutage zu fördern, der Bedeutung von Timing und Interaktionseffekten von Bedingungskombinationen gerecht zu werden (Blatter und Haverland, 2012: 5) und damit die Tiefe und Dichte des Verstehens des Kooperationsmodells zu befördern. Dem steht gegenüber, dass Erkenntnisse weniger gut generalisierbar sind für andere Kontexte. Durch die Theoriebasierung der Evaluierung und die Kombination verschiedener Datenquellen sowie der Klassifizierung der Evidenzstärke, mittels derer eine systematische Triangulation innerhalb der Quellentypen erzielt werden sollte (Interviews mit verschiedenen Befragtengruppen, wie Gebern und Partnern, sowie der Programmdokumentenanalyse), wurde ein moderater Grad an Verallgemeinerbarkeit erreicht und die Konsistenz der Ergebnisse zusätzlich mithilfe des sequenziellen Designs überprüft (Patton, 2014: 661). Dennoch sind verschiedene Limitationen zu nennen: Aufgrund von Personalwechseln in der Administration der RPLs und auch der deutschen EZ sowie anderer Geber war es nicht immer möglich, alle relevanten, an den berücksichtigten Prozessen direkt beteiligten Stakeholder\*innen zu lokalisieren und zu befragen. Diese Lücke wurde durch die Triangulation mit Dokumenten geschlossen, die zur Rekonstruktion von Prozessen ergänzend genutzt wurden.

Eine spezifische Herausforderung ergab sich in einzelnen RPLs, in denen die konditionalen Elemente des RP-Modells, die zum Zeitpunkt der Datenerhebung höheres Gewicht erhalten hatten, als politisch sensibles Thema eingestuft wurden, beispielsweise in Äthiopien. Um aktuelle Dialogprozesse nicht zu beeinflussen, wurde daher der Themenblock Konditionalität bei Befragungen einzelner Partnervertreter\*innen ausgespart und insbesondere auf vergangene Dialogphasen rekurriert, die als weniger konfliktiv eingeordnet wurden. Für Äthiopien stellte diese Vorgehensweise keine deutliche Begrenzung des Erkenntnisgewinns dar, da die entscheidende Dialogphase um die DPO 2 abgeschlossen war und alle Stakeholdergruppen sie positiv konnotierten. So konnten zu den konstitutiven Prozessphasen auch in diesem Fall ausreichend Befunde generiert werden.

#### Remote-Erhebung

Aufgrund der Reisebeschränkungen durch die Coronapandemie konnte das Evaluierungsteam keine Face-to-Face-Interviews vor Ort durchführen. Es ist davon auszugehen, dass ein Aufenthalt des Kernteams in den RPLs es ermöglicht hätte, durch Vermittlung vor Ort eine noch umfassendere Perspektive verschiedener Akteursgruppen auf die Reform- und Dialogprozesse einzufangen. Mit Onlineinterviews können Einschränkungen für die persönliche Interaktion mit den Befragten einhergehen und weniger tiefgehende

Antworten die Folge sein. Um diesen potenziellen Beschränkungen zu begegnen und einen Teil der Interviews in Form von Face-to-Face-Interviews durchführen zu können, wurde das Kernteam für die Erhebungen in den Fokusländern durch lokale Gutachter\*innen-Teams unterstützt. Jedoch mussten gleichfalls die beauftragten Gutachter\*innen eine Reihe von Interviews per Videotelefonie führen, da manche Interviewpartner\*innen auch vor Ort dieses Format aufgrund der Pandemie bevorzugten. Teilweise waren zum Zeitpunkt der Erhebung darüber hinaus offizielle pandemiebedingte Restriktionen in Kraft (insbesondere in Tunesien). In Äthiopien mussten einige Interviews außerdem während der Präsidentschaftswahlen geführt werden; diese Interviews fanden aufgrund erwarteter Unruhen ebenso virtuell statt.

Die Gutachter\*innen, die sich durch besondere Expertise in den Schwerpunktsektoren der RPs, deutscher EZ sowie in der Durchführung von Interviews mit politischen Entscheidungsträger\*innen auszeichnen, führten neben den Interviews auch Dokumenteneinsichten vor Ort durch. Von Vorteil war, dass die Gutachter\*innen bereits über ein lokales Netzwerk verfügten, in der Lokalsprache (beispielsweise Amhara) mit den Interviewten kommunizieren sowie politisch sensible Themen aufgrund ihrer kulturellen Tiefenkenntnisse gut ansprechen konnten. Potenziellen Nachteilen, die hätten daraus erwachsen können, dass die Gutachter\*innen den Evaluierungskontext und -ansatz nicht von Beginn an so gut wie das Kernteam kannten und durchdringen konnten, wurde durch umfassende Einführungs- und Begleitworkshops zur Erhebung, wie etwa dem Leitfaden für die Interviews, und engen Reflexionsrunden zur Datenerhebung sowie durch häufige Briefings begegnet.

### Externe Validität

Aufgrund begrenzter zeitlicher Ressourcen für die Datenerhebung infolge einer verkürzten Evaluierungslaufzeit mussten drei Fokusländer ausgewählt werden. Außerdem waren die Evaluierungsfragen nicht für alle RPLs gleichermaßen vertieft zu bearbeiten. Das Evaluierungsdesign richtete sich an dem Ziel aus, die Funktionsweise und relevante Prozesse des Kooperationsmodells zu verstehen sowie erste Erkenntnisse über seine Wirkung beizutragen. Hierfür eignen sich Within-Case-Analysen im Rahmen eines Small-N-Samples von Fallstudien. Wie oben dargestellt, sollte dies vornehmlich durch eine Analyse von Prozessmechanismen erzielt werden. Aufgrund der starken Kontextgebundenheit von Mechanismen kann jedoch die externe Validität der Ergebnisse hierzu als eingeschränkt gelten, und die Ergebnisse würden grundsätzlich auf die Fokusländer begrenzt sein. Um dem zu begegnen, wurde die Gültigkeit der Mechanismen in den Kontexten der anderen RPLs mittels eines sequenziellen Designs ergänzend überprüft. Hierfür wurden Schlüsselakteur\*innen in den nicht im Rahmen der Länderfallstudien behandelten RPLs zur Validität der Ergebnisinterpretation befragt.

Selbst wenn aufgrund der divergierenden spezifischen Begleitumstände die Verallgemeinerbarkeit der Befunde grundsätzlich begrenzt bleibt, kann dennoch erwartet werden, dass dank der typenhaften Merkmale der Fokusländer Erkenntnisse auf ähnliche zukünftige RPs übertragen werden können. Außerdem ist es durch die Nutzung einer generischen ToC (Abschnitt 2.2), die Untersuchung der daraus abgeleiteten Evaluierungsfragen sowie die systematische Fallauswahl (Abschnitt 3.2) durchaus möglich, generelle Schlussfolgerungen mit Blick auf das Kooperationsmodell zu ziehen.

## 4. ERGEBNISSE

Der folgende Ergebnisteil beginnt mit einer Portfolioanalyse (Abschnitt 4.1). Dabei wird die in der Vergangenheit in Aussicht gestellte finanzielle Unterstützung der deutschen EZ für die RPLs dargelegt. Anschließend erfolgt eine Bewertung des Kooperationsmodells auf Basis der Evaluierungskriterien Relevanz (Abschnitt 4.2), Kohärenz (Abschnitt 4.3) und Effektivität (Abschnitt 4.4). Die Ergebnisse zur Relevanz und Kohärenz werden entlang vorab festgelegter Evaluierungsfragen, Bewertungsmaßstäbe, Anspruchsniveaus und Bewertungsdimensionen diskutiert (siehe Evaluierungsmatrix im Anhang). Die Darstellung der Befunde zur Effektivität basiert auf einer detaillierten Analyse des Ownership- sowie des Konditionalitäts-Mechanismus und folgt einem idealtypischen Ablauf der jeweiligen Mechanismen (Abbildung 8 und Abbildung 9). Daran schließt eine Potenzialeinschätzung der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen (Impact) der RPs in Abschnitt 4.5 an. Eine abschließende Bewertung des Impacts ist angesichts der kurzen Laufzeit der RPs noch nicht möglich. Auf der Grundlage von Einschätzungen deutscher Unternehmen werden jedoch erste Eindrücke hinsichtlich des Impacts aus Sicht einer besonders relevanten Stakeholdergruppe zusammengetragen. Nachdem in Abschnitt 4.5 die Umgangsweise mit den Evaluierungskriterien Effizienz und Nachhaltigkeit erläutert wird, wird in Abschnitt 4.7 schließlich der Partnerdialog im Rahmen des Kooperationsmodells analysiert.

Alle Ergebnisse basieren primär auf einer Synthese der Befunde zu den RPs mit Äthiopien, Ghana und Tunesien sowie auf ergänzenden validierenden Interviews mit relevanten Wissensträger\*innen zu den RPs mit Côte d'Ivoire, Marokko und Senegal.<sup>57</sup> Aufbauend auf den Ergebnissen zu den einzelnen Evaluierungskriterien erfolgt eine übergeordnete entwicklungspolitische Bewertung des Kooperationsmodells in den Schlussfolgerungen (Kapitel 5).

## 4.1 Portfolioanalyse

Laut BMZ sind die RPs mit „signifikanten Zusage[n] von BMZ-Mitteln“ verbunden (Dok. 4). Neben diesen Haushaltsmitteln des BMZ<sup>58</sup> werden für die RPs Marktmittel der KfW in Aussicht gestellt. Berücksichtigt man sowohl Haushalts- als auch Marktmittel (die sogenannten Außenzusagen), wurde zwischen 2017 und 2021 eine finanzielle Unterstützung in einer Höhe von circa 4,2 Milliarden Euro für die sechs RPLs in Aussicht gestellt (Tabelle 6).<sup>59</sup> In der folgenden Portfolioanalyse wird überprüft, wie sich die Verteilung dieser Mittel in den einzelnen RPLs niederschlägt und ob sich die Aufteilung innerhalb der RPs analog zu den konzeptionellen Vorgaben einer instrumentellen<sup>60</sup> und thematischen<sup>61</sup> Ausgestaltung verhält.

Der Abschnitt ist wie folgt strukturiert: Zunächst werden übergeordnete Ergebnisse festgehalten, und die Datengrundlage wird erläutert. Anschließend folgen detaillierte Ausführungen zu den einzelnen Analyseschritten. Es wird dargelegt, (1) wie sich die Mittelzusagen deutscher EZ in den RPLs im Laufe der letzten Jahre entwickelt haben, (2) welche finanziellen Anteile die RP-Portfolios an den Finanzvolumina der

<sup>57</sup> Zur Bewertungsgrundlage siehe Abschnitt 3.1.2.

<sup>58</sup> Die RPs bilden einen Kern des Marshallplans mit Afrika und werden aus sogenannten Marshallplan-Mitteln finanziert. „Der Marshallplan ist als Initiativthema im BMZ-2030 Themenmodell verankert und hat einen eigenen Businessplan“ (Dok. 121). Dieser Businessplan ist Grundlage für die Planung und Allokation der Marshallplan-Mittel, aus denen sämtliche Vorhaben, die vom BMZ als Kernbestandteil der RPs kategorisiert sind, finanziert werden. Entsprechend einem im Jahr 2021 durchgeführten Zuordnungsprozess innerhalb des BMZ zählen hierzu Vorhaben, die (1) den jeweiligen Schwerpunkten beziehungsweise Kernthemen und Aktionsfeldern einer einzelnen RPs zuzuordnen sind, (2) zum Kernthema Ausbildung und nachhaltiges Wachstum für gute Jobs zählen und (3) der Governance-Initiative „Gute Regierungsführung für mehr Investitionen und Beschäftigung in Afrika“ zuzurechnen sind (Dok. 121). Davon getrennt veranschlagt das BMZ sogenannte flankierende Maßnahmen von RPs, die nicht durch Marshallplan-Mittel finanziert werden können. Hierunter fallen unter anderem Maßnahmen der Sonderinitiative Ausbildung und Beschäftigung. Da diese flankierenden Maßnahmen bei der Entwicklung der ToC der RPs (Abschnitt 2.2) als integraler Bestandteil vorausgesetzt wurden und thematisch unmittelbar zu ihren übergeordneten Zielen beitragen, werden sie in dieser Portfolioanalyse, soweit diesbezüglich Daten vorlagen, weiterhin als RP-Mittel ausgewiesen.

<sup>59</sup> Dies überschreitet eine im Jahr 2020 vom BMZ avisierte Fördersumme von 3,866 Milliarden Euro (Dok. 91). Eine Erklärung hierfür ist, dass die im Zuge dieser Portfolioanalyse erhobene Gesamtsumme auch flankierende Maßnahmen der RPs berücksichtigt (siehe Fußnote 58).

<sup>60</sup> Die RPs sollen laut Konzept ein Gesamtpaket darstellen, das aus FZ- und TZ-Maßnahmen besteht.

<sup>61</sup> Die RPs sollen laut Konzept neben wirtschaftsförderlichen Vorhaben, Maßnahmen im Sinne einer „breite[n] Governance-Förderung“ beinhalten (Dok. 4).

bilateralen Länderportfolios des BMZ einnehmen, (3) welche Anteile der RP-Portfolios auf Maßnahmen der Finanziellen Zusammenarbeit und welche auf Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit (TZ) entfallen und (4) wie sich die Anteile auf die beiden übergeordneten Handlungsbereiche der RPs (Wirtschafts- und Governance-Förderung) verteilen.

**(1) Allen sechs RPLs werden seit Beginn der jeweiligen RP pro Jahr durchschnittlich mehr EZ-Mittel zugesagt beziehungsweise in Aussicht gestellt als zuvor.**

- Im ersten Jahr einer RP wurden für die bilateralen Länderportfolios der RPLs durchschnittlich 100 Millionen Euro mehr Haushaltsmittel des BMZ zugesagt als im Vorjahr (Tabelle 3). Berücksichtigt man die Außenzusagen, zeigt sich in Marokko, Tunesien und Äthiopien im ersten Jahr der RP ein noch deutlicherer Aufwuchs – um durchschnittlich circa 400 Millionen Euro (Tabelle 4).
- Die Zusagen des BMZ liegen in den drei Jahren nach Beginn der RP auf einem höheren Niveau als in den drei Jahren davor. Pro Jahr haben sie sich in Tunesien durchschnittlich etwas mehr als verdoppelt, in Ghana und Côte d'Ivoire fast verdreifacht (Tabelle 4).<sup>62</sup>

**(2) Die RP-Portfolios<sup>63</sup> umfassen in allen RPLs große Teile der bilateralen Länderportfolios, ihre finanzielle Relevanz im Verhältnis zu den Finanzvolumina der gesamten bilateralen Länderportfolios (sowie absolut gesehen) variiert jedoch in den RPLs (Abbildung 5).**

- An den Haushaltsmittelzusagen für die gesamten bilateralen Länderportfolios des BMZ in den RPLs bemessen, fällt der finanzielle Anteil der RP-Portfolios in den einzelnen RPL unterschiedlich aus. Zieht man die Außenzusagen heran, machen die RP-Portfolios jedoch in allen RPLs über 50 Prozent des bilateralen Portfolios aus, im Durchschnitt aller RPLs sind es rund 70 Prozent. Nichtsdestotrotz verdeutlicht diese Heterogenität, dass die Herausforderung, das im RP-Konzept beschriebene Ziel, die gesamten bilateralen Länderportfolios nach der RP zu mainstreamen (Dok. 4), noch unterschiedlich groß ist.

**(3) Die RP-Mittel fließen überwiegend in Maßnahmen der FZ (Abbildung 6).**

- In den RPLs fließen durchschnittlich 70 Prozent der für die RP eingeplanten Haushaltsmittel in die FZ, betrachtet man die Außenzusagen sind es im länderübergreifenden Durchschnitt etwas über 80 Prozent. Ein entsprechendes Verhältnis zugunsten der FZ ist aufgrund der dominanten Rolle der RF bei den RPs und des finanziell grundsätzlich großvolumigen Charakters der FZ zu erwarten gewesen, in einzelnen RPLs jedoch sehr stark ausgeprägt. Das Ziel des BMZ, die RP als ein aus FZ und TZ bestehendes Gesamtpaket anzubieten (Dok. 4), wird durch die aktuelle instrumentelle Mittelverteilung somit noch nicht in allen RPLs gleichermaßen reflektiert, insbesondere wenn man die Außenzusagen in den Blick nimmt.

**(4) Die RP-Mittel werden prioritär für wirtschaftsförderliche Maßnahmen zugesagt (Abbildung 7).**

- Etwa 70 Prozent der RP-Mittel werden für wirtschaftsförderliche Maßnahmen eingesetzt. Diese (thematische) Mittelallokation korrespondiert mit der übergeordneten Zielsetzung der RPs. Der Befund weist jedoch auch darauf hin, dass eine breite Governance-Förderung im Zuge der RPs bislang weniger Beachtung findet, als dies angesichts der konzeptionellen Grundlage zu erwarten gewesen wäre (Dok. 4).

<sup>62</sup> Gemessen am Durchschnitt der Summen der zugesagten Haushaltsmittel des BMZ zwischen 2014 und 2016 sowie 2018 und 2020.

<sup>63</sup> Das RP-Portfolio setzt sich aus den unter Fußnote 58 beschriebenen Maßnahmen zusammen: aus Maßnahmen, die das BMZ zum Zeitpunkt der Berichterlegung den Kernbereichen der RPs zuordnet, sowie jenen Maßnahmen, die von den Regionalreferaten als flankierende Maßnahmen einer RP kategorisiert werden (etwa Maßnahmen der Sonderinitiative Ausbildung und Beschäftigung).

## Einordnung der Datengrundlage

In dieser Portfolioanalyse wird dargelegt, wie viele EZ-Mittel das BMZ (beziehungsweise die KfW) den RPLs in den letzten Jahren zugesagt (beziehungsweise in Aussicht gestellt) hat. Tatsächliche Auszahlungen sind nicht Gegenstand der Analyse, da diese stets mit einer Verzögerung von mehreren Monaten bis Jahren nach dem Zeitpunkt der Zusagen vorgenommen werden und aufgrund der Aktualität der RPs zum Zeitpunkt der Berichtslegung wenig aussagekräftig sind mit Blick auf ihren anvisierten finanziellen Umfang.<sup>64</sup>

Die Portfolioanalyse beruht größtenteils auf Daten, die direkt vom BMZ an das Evaluierungsteam übermittelt wurden und nicht – wie üblich – auf Daten des Creditor Reporting Systems (CRS) der OECD, da diese zum Zeitpunkt der Berichtslegung lediglich bis zum Jahr 2019 vorlagen. Zudem fand im BMZ zur gleichen Zeit ein Klärungsprozess darüber statt, welche Maßnahmen in den einzelnen Länderportfolios unter die RPs subsumiert werden. Durch die Bereitstellung dementsprechend differenzierter und aktueller Daten konnte das Evaluierungsteam somit eine disaggregierte Aufbereitung vornehmen – hinsichtlich einerseits der Zuschreibung zu den (thematischen) Handlungsbereichen der RPs sowie andererseits der Unterscheidung in FZ und TZ. Bei diesen disaggregierten Aufbereitungen werden entsprechend der rekonstruierten ToC (Abschnitt 2.2) auch flankierende Maßnahmen der RPs als RP-Mittel ausgewiesen, da diese als integraler Bestandteil der RPs vorausgesetzt werden (etwa Maßnahmen der SI AuB).<sup>65</sup>

Ein weiteres Argument für die Nutzung der Daten des BMZ ist, dass im Zuge der Portfolioanalyse nicht ausschließlich Mittel berücksichtigt werden, die laut OECD als ODA anrechenbar sind (die sich in den CRS-Daten widerspiegeln). Dies liegt daran, dass im Rahmen der RPs alle Finanzierungsinstrumente der deutschen EZ eingesetzt werden, ergo auch auf Marktmittel der KfW zurückgegriffen wird.<sup>66</sup> Die Summe aus Haushalts- und Marktmitteln – die sogenannten Außenzusagen – ist nicht mit der Summe der geleisteten ODA gleichzusetzen, im Rahmen der Portfolioanalyse jedoch zu berücksichtigen, da sie für einige RPLs besonders relevant sind. So ist etwa in Marokko und Tunesien (bis 2020) ein erheblicher Anteil der RP-Mittel auf Marktmittel zurückzuführen.<sup>67</sup>

## Ergebnisse

**(1) Allen sechs RPLs werden seit Beginn der jeweiligen RP pro Jahr durchschnittlich mehr EZ-Mittel zugesagt beziehungsweise in Aussicht gestellt als zuvor.**

<sup>64</sup> Die Auszahlungen wären zudem eher für die Bewertung des konkreten Fortschritts der RPs heranzuziehen. Mit den Zusagen hingegen wird die mit den RPs erzeugte politische Signalwirkung abgebildet.

<sup>65</sup> Mit Blick auf diese flankierenden Bereiche sind die vom BMZ übermittelten Daten für einzelne RPLs noch lückenhaft gewesen (wegen des anhaltenden Klärungsprozesses innerhalb des BMZ). Da sich die Datenlücken nur auf einzelne flankierende Maßnahmen beziehen, ist jedoch auszuschließen, dass hierdurch entscheidende Verzerrungen der Analyseergebnisse entstanden sind.

<sup>66</sup> Im Zuge der RP können etwa Zuschüsse, Haushaltsmitteldarlehen, Entwicklungskredite oder Förderkredite angewendet werden. Während Zuschüsse stets mit Haushaltsmitteln finanziert werden, sind Förderkredite grundsätzlich marktmittelbasiert. Bei Entwicklungskrediten kommt es zu einer Mischung von Markt- und Haushaltsmitteln (Dok. 02K). Dabei können Marktmittel der KfW durch Haushaltsmittel des BMZ gehebelt werden, was höhere Finanzvolumina und attraktive Darlehensbedingungen ermöglicht. Diese Konditionen sind dafür entscheidend, inwieweit die eingesetzten Marktmittel als ODA angerechnet werden können. Auch wenn sich marktmittelbasierte Darlehen im Zuge der EZ stets durch attraktive Konditionen auszeichnen, können entsprechend den seit 2018 geltenden Regelungen der OECD nur die sogenannten Schenkungsanteile der Darlehen (ermittelt auf Grundlage einer finanzmathematischen standardisierten Rechnung) zum Auszahlungszeitraum als ODA geltend gemacht werden, es werden jedoch keine negativen ODA-Leistungen mehr bei der Rückzahlung verbucht. Dies geht auf eine grundlegende Reform der Regeln zur Anrechnung von Darlehen zurück, auf die sich der DAC der OECD bereits 2014 geeinigt hatte. Vor der Reform war eine Anrechenbarkeit von Marktmitteln als ODA-Mittel im Moment der Zusage möglich, wenn diese hinreichend konzessionär (25 Prozent gegenüber Marktkonditionen) waren. Der positive Effekt auf die ODA-Statistik wurde im Zeitraum der Rückzahlung jedoch wieder ausgeglichen, da die Rückzahlung der Darlehen als negative ODA-Leistung angerechnet wurde. Im Ergebnis entstand für die Geber ein Netto-ODA-Effekt von null (Heidebrecht, 2017).

<sup>67</sup> Beispielsweise wurden in Tunesien in den Jahren 2017 und 2020 Förderkredite der KfW in Aussicht gestellt, deren Volumina von insgesamt bis zu 600 Millionen Euro ohne Haushaltsmittelbeteiligung erreicht wurden.

Wie vom BMZ vorgesehen, ist das finanzielle Volumen der bilateralen Länderportfolios<sup>68</sup> aller RPLs mit Beginn der RP deutlich angestiegen. So sind die Haushaltsmittelzusagen des BMZ im ersten Jahr einer RP im Vergleich zum Vorjahr durchschnittlich um circa 100 Millionen Euro pro RPL angewachsen. Dabei wurde das Ziel, die BMZ-Zusagen signifikant zu steigern (Dok. 4), in den RPLs in unterschiedlichem Maße erreicht. Während Marokko und Tunesien zusätzliche Haushaltsmittel in Höhe von 36,8 respektive 54,1 Millionen Euro zugesagt wurden, waren es in Äthiopien 161,5 und in Côte d'Ivoire 141 Millionen Euro (Tabelle 3).<sup>69</sup> Diese Unterschiede werden durch Marktmittel der KfW jedoch mehr als kompensiert. So wurden Tunesien im ersten Jahr der RP zusätzliche Marktmittel in Höhe von etwa 300 Millionen Euro in Aussicht gestellt, in Marokko waren es weitere 490 Millionen Euro, in Äthiopien rund 70 Millionen Euro.<sup>70</sup> Dies unterstreicht ihre Bedeutung für den übergeordneten finanziellen Rahmen der RPs. So liegen die Außenzusagen in Äthiopien (339,7 Millionen Euro), Tunesien (756,8 Millionen Euro) und Marokko (600,9 Millionen Euro) im ersten Jahr der RP auch deutlich über den Zugesummen in den RPLs, in denen keine Marktmittel eingesetzt wurden (Ghana: 119,3 Millionen Euro, Côte d'Ivoire: 156 Millionen Euro, Senegal: 126 Millionen Euro) (Tabelle 4).<sup>71</sup>

**Tabelle 3** Bilaterales BMZ-Portfolio gesamt (Haushaltsmittel in Mio. Euro)

| RPL           | 2014 | 2015 | 2016 | 2017  | 2018  | 2019   | 2020   | Summe  |
|---------------|------|------|------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Ghana         | 0,25 | 101  | 22   | 119,3 | 142,7 | 65     | 136,97 | 463,97 |
| Côte d'Ivoire | 51   | 5    | 15   | 156   | 18,9  | 100,6  | 78,5   | 354    |
| Tunesien      | 45   | 57,5 | 97,5 | 151,6 | 142,2 | 114,6  | 165,4  | 573,8  |
| Äthiopien     |      |      | 27   | 139   | 107,5 | 269    | 135,1  | 404,1  |
| Marokko       |      |      | 102  | 57,3  | 70,9  | 107,69 | 186,5  | 294,19 |
| Senegal       |      |      | 9    | 20,6  | 24    | 126    | 178    | 304    |

**Tabelle 4** Bilaterales BMZ-Portfolio (Außenzusagen in Mio. Euro)<sup>72</sup>

| RPL           | 2014 | 2015   | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020   | Summe   |
|---------------|------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|---------|
| Ghana         | 0,25 | 101    | 22    | 119,3 | 145,2 | 65    | 136,97 | 466,97  |
| Côte d'Ivoire | 51   | 5      | 15    | 156   | 18,9  | 137,5 | 78,5   | 390,9   |
| Tunesien      | 129  | 205,95 | 282,5 | 756,8 | 240,5 | 297,1 | 465,4  | 1.759,8 |
| Äthiopien     |      |        | 27    | 139   | 107,5 | 339,7 | 262,5  | 602,2   |
| Marokko       |      |        | 835   | 356,3 | 145,2 | 600,9 | 1.120  | 1.720,9 |
| Senegal       |      |        | 9     | 20,6  | 24    | 126   | 178    | 304     |

Quelle: DEval, eigene Darstellung, je erstellt auf Grundlage von Angaben des BMZ [Dok. 120, 133].

Der Blick auf die weitere Entwicklung der Zusagen des BMZ (und in der Folge der KfW) für die bilateralen Länderportfolios in den drei Jahren nach Beginn der RP zeigt, dass die Zusagen in diesen Jahren höher ausfallen als in den drei Jahren davor. Die RPLs profitieren aus finanzieller Sicht also nicht nur im ersten Jahr einer RP, sondern auch in den Folgejahren deutlich. So hat Ghana zwischen 2014 und 2016 durchschnittlich 41 Millionen Euro an Haushaltsmitteln pro Jahr zugesagt bekommen, zwischen 2018 und 2020 waren es

<sup>68</sup> Die Zahlen umfassen keine Mittel aus Sonderinitiativen, da diese vom BMZ, wie im Einzelplan 23 vermerkt, nicht als Teil bilateraler staatlicher EZ in Kapitel 2301 des Einzelplans angeführt werden, sondern in einem eigenen Kapitel zu sonstigen Bewilligungen (Kapitel 2310). Soweit Daten zu den Sonderinitiativen übermittelt wurden, werden sie bei der disaggregierten Datenanalyse (nach Handlungsbereichen und TZ/FZ) berücksichtigt.

<sup>69</sup> In Senegal sind es circa 102 Millionen Euro, in Ghana 97,3 Millionen Euro.

<sup>70</sup> Auch Äthiopien wurden zusätzliche Marktmittel in Höhe von 70 Millionen Euro in Aussicht gestellt.

<sup>71</sup> Hierbei gilt zu beachten, dass die Marktmittel als Kredite, Haushaltsmittel hingegen größtenteils in Form von Zuschüssen vergeben wurden.

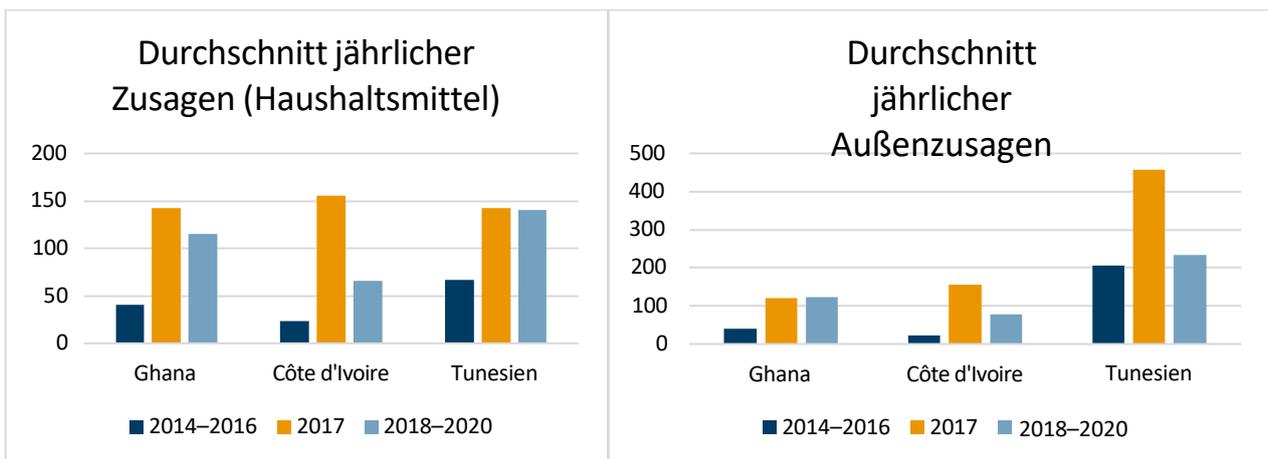
<sup>72</sup> Die Summen der Jahre 2017 und 2020 für Tunesien beinhalten zwei in Aussicht gestellte (marktbasierete) Förderkredite in Höhe von jeweils 300 Millionen Euro.

hingegen knapp 115 Millionen Euro. In Côte d'Ivoire stehen 23,6 Millionen Euro 66 Millionen Euro gegenüber, in Tunesien 66,6 Millionen Euro 140,7 Millionen Euro.

Ein erhöhtes Niveau bestätigt sich auch mit Blick auf die Außenzusagen: In Tunesien wurden zwischen 2014 und 2016 pro Jahr durchschnittlich 205,8 Millionen Euro zugesagt, zwischen 2018 und 2020 334,3 Millionen Euro. In Ghana stehen 41 Millionen Euro 122,39 Millionen Euro gegenüber, in Côte d'Ivoire 23,6 Millionen Euro 78,3 Millionen Euro (Abbildung 4).

Während sich somit bestätigt, dass die Zusagen für EZ-Mittel in den Jahren nach dem Start einer RP durchschnittlich höher ausfallen als zuvor, zeigt sich auch, dass dieser Mittelaufwuchs im ersten Jahr einer RP besonders hoch ist (Abbildung 4). Dies ist insofern erwartbar gewesen, als mit einer hohen Anschubfinanzierung im ersten Jahr einer RP ein klares politisches Signal gesendet werden kann, dass es sich um eine privilegierte Partnerschaftsform handelt. Zudem kann das erhöhte Niveau im ersten Jahr einer RP dadurch erklärt werden, dass sich die hier verbuchten Mittel auf einzelne Tranchen einer RF beziehen können und sich somit de facto auf die Folgejahre verteilen.<sup>73</sup> Zuletzt erklärt sich die Diskrepanz zwischen den unterschiedlichen Zusagevolumina dadurch, dass es sich häufig um strukturelle Reformen handelt, deren Umsetzung längere Zeit in Anspruch nimmt (etwa Genehmigungsverfahren im Infrastrukturbereich) und erst nach Beginn ihrer Umsetzung neue Zusagen gemacht werden. Insofern wäre ein perspektivisch konstant sinkendes Niveau der jährlichen Zusagevolumina auch mit Herausforderungen respektive Verzögerungen bei der Umsetzung von Vorhaben erklärbar.

**Abbildung 4** Entwicklung von EZ-Mitteln in RPLs der ersten Generation in Mio. Euro



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Grundlage von Angaben des BMZ [Dok. 126–133]

**(2) Die RP-Portfolios umfassen in allen RPLs größere Teile der bilateralen Länderportfolios, ihre finanzielle Relevanz im Verhältnis zu den Finanzvolumina der gesamten bilateralen Länderportfolios (sowie absolut gesehen) variiert jedoch in den RPLs.**

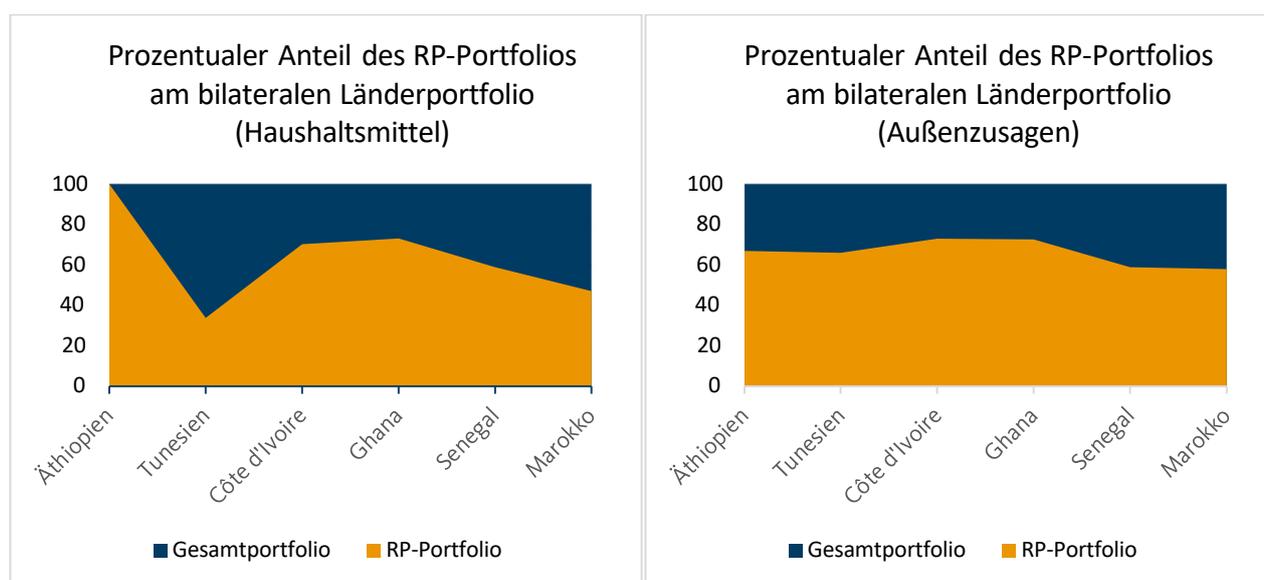
Wie in Abschnitt 4.3.1 ausgeführt wird, sind die RPs bislang unterschiedlich stark mit den bestehenden Länderportfolios harmonisiert. Die Portfoliodaten stützen diesen Befund insofern, als dass auch die finanziellen Anteile der RP-Portfolios an den gesamten Zusagen der bilateralen Länderportfolios in den RPLs unterschiedlich hoch ausfallen. Zieht man die Außenzusagen des BMZ heran, machen die RPs mittlerweile jedoch einen erheblichen finanziellen Anteil des gesamten bilateralen Portfolios aus. So liegen die prozentualen Anteile der RP-Portfolios in allen RPLs über 50 Prozent, im Durchschnitt sind es knapp 70 Prozent. Konkret umfasst das RP-Portfolio in Côte d'Ivoire und Ghana ungefähr 73 Prozent des

<sup>73</sup> So werden im Falle Tunesiens beispielsweise für das Jahr 2017 300 Millionen Euro in Aussicht gestellte Marktmittel verbucht, die sich jedoch de facto auf verschiedene Tranchen aufteilen, die erst im Verlauf der Folgejahre ausgezahlt wurden.

Finanzvolumens des gesamten bilateralen Länderportfolios. In Äthiopien sind es 67, in Tunesien 66, in Senegal 59 und in Marokko 58 Prozent.

Blickt man auf die Haushaltsmittel des BMZ, zeigt sich jedoch, dass sich diese Werte verschieben: Während in Äthiopien alle Haushaltsmittel als RP-Mittel verbucht werden (100 Prozent), sind es in Ghana ungefähr 73, in Côte d'Ivoire 70, in Senegal 59, in Marokko 47 und in Tunesien 34 Prozent (Abbildung 5). In Tunesien liegt die geringere Übereinstimmung etwa darin begründet, dass neben den offiziellen RP-Sektoren noch zwei weitere Kernthemen<sup>74</sup> mit größeren Summen an Haushaltsmitteln bearbeitet und die RP-Sektoren vorwiegend mit Marktmitteln umgesetzt werden.

**Abbildung 5** Durchschnittlicher Anteil zugesagter beziehungsweise in Aussicht gestellter EZ-Mittel für RP-Portfolio (am bilateralen Länderportfolio)



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Grundlage von Angaben des BMZ [Dok. 126–133]

Ungeachtet der relativen Größenordnung der RP-Portfolios verdeutlicht der Ländervergleich, dass die finanziellen Volumina der RP-Portfolios in absoluten Zahlen klare Unterschiede aufweisen. Dies gilt sowohl für die zugesagten Haushaltsmittel (Tabelle 5) als auch für die in Aussicht gestellten Außenzusagen, bei denen die Unterschiede noch deutlicher sind (Tabelle 6). Während beispielsweise Senegal in den ersten zwei Jahren der RP etwa 179 Millionen Euro zugesagt wurden, waren es in Marokko circa 1 Milliarde Euro (Tabelle 6). Übergreifende Schlüsse hinsichtlich der finanziellen Anreizsetzung durch die RP können so nur schwer gezogen werden. Dies betrifft nicht nur die absoluten Zahlen, sondern ebenfalls ihren Stellenwert im jeweiligen Länderkontext, da die RPLs in ihrer Wirtschaftsstärke variieren und die Mittel mit verschiedenen Konditionen vergeben werden. Während die Mittel in Äthiopien zum Großteil aus Zuschüssen bestehen, müssen etwa die Förderkredite an Tunesien zurückgezahlt werden. Obgleich die großen in Aussicht gestellten Summen für Marokko und Tunesien die finanziellen Potenziale der RPs verdeutlichen, hängt die Attraktivität dieser Kredite somit stets von den jeweiligen Kreditkonditionen sowie der Verfügbarkeit alternativer Finanzierungsmöglichkeiten der einzelnen RPLs ab.

<sup>74</sup> Neben den RPs werden die Kernthemen Klima und Energie (Aktionsfeld erneuerbare Energien und Energieeffizienz) sowie Umwelt und natürliche Ressourcen (Aktionsfeld Wasser) bearbeitet.

**Tabelle 5 RP-Portfolio (Haushaltsmittel in Mio. Euro)<sup>75</sup>**

|                      | 2017 | 2018 | 2019 | 2020  | Gesamt | Summe<br>inkl. 2021 & SI |
|----------------------|------|------|------|-------|--------|--------------------------|
| <b>Ghana</b>         | 100  | 73,7 | 59,5 | 106,5 | 339,7  | [483,2]                  |
| <b>Côte d'Ivoire</b> | 100  | 8,9  | 71,1 | 68,5  | 248,5  | [258,6]                  |
| <b>Tunesien</b>      | 35   | 38   | 37,8 | 86    | 196,8  | [292,9]                  |
| <b>Äthiopien</b>     |      |      | 269  | 135,1 | 404,1  | [582,2]                  |
| <b>Marokko</b>       |      |      | 89,8 | 48,5  | 138,3  | [159,2]                  |
| <b>Senegal</b>       |      |      | 108  | 71    | 179    | [384,3]                  |

**Tabelle 6 RP-Portfolio (Außenzusagen in Mio. Euro)<sup>76</sup>**

|                      | 2017 | 2018 | 2019  | 2020  | Summe   | Summe<br>inkl. 2021 & SI |
|----------------------|------|------|-------|-------|---------|--------------------------|
| <b>Ghana</b>         | 100  | 73,7 | 59,5  | 106,5 | 339,7   | [483,2]                  |
| <b>Côte d'Ivoire</b> | 100  | 8,9  | 108   | 68,5  | 285,4   | [294,4]                  |
| <b>Tunesien</b>      | 465  | 38   | 135,4 | 386   | 1.024,4 | [1.158,1]                |
| <b>Äthiopien</b>     |      |      | 269   | 135,1 | 404,1   | [582,2]                  |
| <b>Marokko</b>       |      |      | 571   | 430,5 | 1.001,5 | [1.307,5]                |
| <b>Senegal</b>       |      |      | 108   | 71    | 179     | [384,3]                  |

Quelle: je erstellt auf Grundlage von Angaben des BMZ [Dok. 120, 126–131]

In den nachfolgenden Abschnitten wird dargelegt, wie sich die finanzielle Unterstützung mit Blick auf die instrumentelle (Verhältnis FZ zu TZ) und die thematische Ausgestaltung (Governance-Förderung und Wirtschaftsförderung) der RPs verteilt. Nach den länderübergreifend aggregierten Durchschnittswerten für die instrumentelle und die thematische Ausgestaltung werden abschließend disaggregierte Daten zu den einzelnen RPL dargestellt.

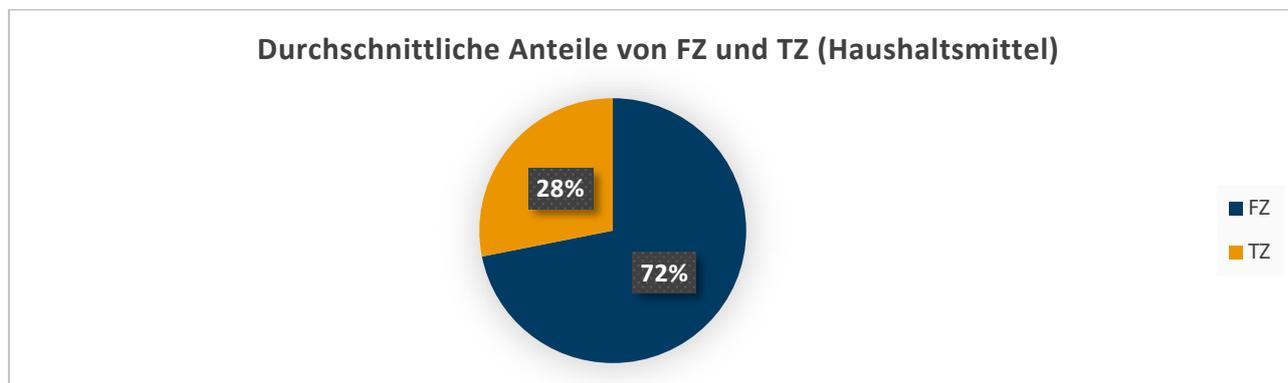
### (3) Die RP-Mittel fließen überwiegend in Maßnahmen der FZ.

Gemäß den konzeptionellen Anforderungen sollen die RPs ein Gesamtpaket darstellen, dass aus FZ- und TZ-Maßnahmen besteht (Dok. 4). Gleichwohl ist mit der Einführung von RFs als einem konzeptionellen Kernelement der RPs zu erwarten, dass ein beträchtlicher Teil der RP-Mittel im Rahmen der FZ verwendet wird. Betrachtet man etwa die Haushaltsmittelzusagen in den RPLs, bestätigt sich dies. So fallen durchschnittlich 72 Prozent der RP-Mittel in den RPLs auf Maßnahmen der FZ und 28 Prozent auf die TZ (Abbildung 6).<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Die Summen-Spalte rechter Hand umfasst Zusagen für die RP-Portfolios aus dem Jahr 2021 sowie einzelne Mittelzusagen aus Sonderinitiativen (SI). Da zum Zeitpunkt der Berichtslegung keine aktuellen Daten für die Zusagen aus 2021 für die gesamten bilateralen Länderportfolios vorlagen und die bilateralen Länderportfolios grundsätzlich keine Mittel der Sonderinitiativen umfassen, wurden die Summen aus 2020 (ohne diese Mittel) für den Abgleich mit den Länderportfolios herangezogen.

<sup>76</sup> Die Summen der Jahre 2017 und 2020 für Tunesien beinhalten zwei in Aussicht gestellte (marktbasierete) Förderkredite in Höhe von jeweils 300 Millionen Euro.

<sup>77</sup> Berücksichtigt man die Außenzusagen, ist das (durchschnittliche) Verhältnis circa 80 (FZ) zu 20 Prozent (TZ).

**Abbildung 6** Verteilung der RP-Mittel nach FZ und TZ

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Grundlage von Angaben des BMZ [Dok. 126–133]

Auch wenn ein Allokationsmuster zugunsten von FZ-Mitteln erwartbar gewesen ist, fällt der Fokus auf FZ-Maßnahmen insgesamt so deutlich aus, dass der konzeptionelle Anspruch, ein Gesamtpaket anzubieten, nicht aus den Augen verloren werden sollte. Selbst wenn die hohen Anteile für Maßnahmen der FZ mitunter auf großvolumige Corona-Soforthilfeprogramme zurückgehen – die in Form von Budgethilfen zugesagt wurden –, gilt die Beachtung des Gesamtpakets insbesondere für RPLs wie Marokko oder Côte d'Ivoire, in denen 96 respektive 88 Prozent der Außenzusagen innerhalb der FZ anfallen (weitere Informationen zu den einzelnen RPLs folgen im Anschluss an Abbildung 7).

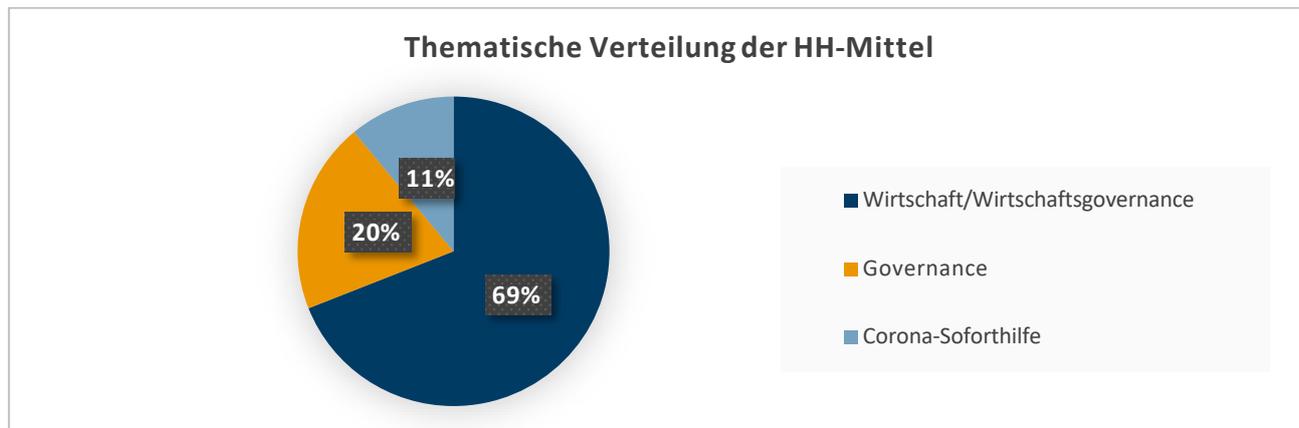
#### **(4) Die RP-Mittel werden prioritär für wirtschaftsförderliche Maßnahmen zugesagt.**

Abbildung 7 zeigt mit Blick auf die thematische Ausrichtung der RPs, dass ein Großteil der zugesagten Haushaltsmittel<sup>78</sup> in Maßnahmen der Wirtschaftsförderung fließt (69 Prozent), ein deutlich kleinerer Teil in Maßnahmen der Governance-Förderung (20 Prozent) sowie in Corona-Soforthilfeprogramme (11 Prozent).<sup>79</sup> Insgesamt korrespondiert der hierdurch ersichtliche Fokus auf der Wirtschaftsförderung mit den übergeordneten Zielen der RPs. Dem Anspruch an eine „breite Governance-Förderung“ (Dok. 4) trägt er jedoch bisher noch wenig Rechnung.

Eine Erklärung für das Allokationsmuster ist, dass das (konzeptionelle) Verständnis von Governance-Förderung sektoral und auf wirtschaftsrelevante Themen enggeführt ist (BM 1.4). Entsprechend adressieren die RPs andere Bereiche von Governance-Förderung kaum respektive gar nicht (etwa Zivilgesellschaftsförderung oder Genderthemen). Eine weitere Erklärung liegt darin, dass die Förderung von Governance-Maßnahmen im Vergleich zur Unterstützung von Maßnahmen der Wirtschaftsförderung (etwa Infrastrukturvorhaben) tendenziell weniger kostenintensiv ist.

<sup>78</sup> Dies gilt ebenfalls für die Betrachtung der zugesagten Haushaltsmittel. Hier ist das Verhältnis circa 85 zu 15 Prozent

<sup>79</sup> Die Aktivitäten im Bereich der Wirtschaftsförderung umfassen vorwiegend Zusagen, die den Kernbereichen Ausbildung und nachhaltiges Wachstum, Klima und Energie sowie Ernährungssicherung (beziehungsweise Eine Welt ohne Hunger) zugeordnet werden. Dies kann sowohl Zusagen aus dem Schwerpunktbereich einer RP als auch flankierende Maßnahmen umfassen. Der Bereich der Governance-Förderung ist vorwiegend auf Maßnahmen zurückzuführen, die dem Kernbereich Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt zugeordnet werden.

**Abbildung 7 Thematische Verteilung der RP-Mittel**

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Grundlage von Angaben des BMZ [Dok. 126–133]

### Einzelfallbetrachtung der RPL

Abschließend werden die disaggregierten Daten der einzelnen RP-Portfolios präsentiert. Die kurze Darstellung der einzelnen RPLs dient der Nachvollziehbarkeit der in Abbildung 6 und Abbildung 7 illustrierten Durchschnittswerte für die thematische und die instrumentelle Verteilung der RP-Mittel.

Die Außenzusagen für die RP mit Tunesien verdeutlichen, dass insgesamt deutlich mehr FZ- als TZ-Mittel in Aussicht gestellt wurden. So entfallen von den Außenzusagen in Höhe von 1,158 Milliarden Euro zwischen 2017 und 2021 circa 87 Prozent (rund 1,016 Milliarden Euro) auf FZ- und 13 Prozent (etwa 141 Millionen Euro) auf TZ-Maßnahmen. Blickt man jedoch auf die Haushaltsmittel des BMZ, zeigt sich ein deutlich ausgeglicheneres Verhältnis. Von den insgesamt 292,2 Millionen Euro an RP-Mitteln wurden ungefähr 52 Prozent (151,5 Millionen Euro) für FZ- und circa 48 Prozent (141,4 Millionen Euro) für TZ-Maßnahmen zugesagt. Bei den thematischen Bereichen wird deutlich, dass mit der RP in Tunesien ein Fokus auf wirtschaftsbezogene Maßnahmen gelegt wird und Governance-Themen in geringerem Maß adressiert werden. Dies gilt für die Verteilung der Haushaltsmittel, von denen rund 66 Prozent (193,9 Millionen Euro) für wirtschaftliche und etwa 33,8 Prozent (98,9 Millionen Euro) für Governance-Themen zugesagt wurden. Bei den Außenzusagen sind die Werte vergleichbar. Diesbezüglich stehen circa 64 Prozent (737,5 Millionen Euro) 36 Prozent (420,6 Millionen Euro) gegenüber.

Auch in Ghana wurden im Zuge der RP bislang deutlich mehr FZ- als TZ-Mittel zugesagt.<sup>80</sup> So entfallen auf die gesamten Zusagen zwischen 2020 und 2021 in Höhe von 483,3 Millionen Euro circa 73 Prozent (354,3 Millionen Euro) auf FZ- und 27 Prozent (128,9 Millionen Euro) auf TZ-Maßnahmen. Hinsichtlich der thematischen Ausrichtung zeigt sich, dass mit der RP bislang ebenfalls ein klarer Fokus auf wirtschaftsbezogene Maßnahmen gelegt worden ist. Entsprechend verteilen sich die Zusagen bisher zu etwa 77 Prozent (372,8 Millionen Euro) für wirtschaftliche (insbesondere Energiesektor) und circa 23 Prozent (110,5 Millionen Euro) für Governance-Themen. Zusagen für die Governance-Initiative wurden erst 2021 konkretisiert, es bestand in Ghana jedoch schon zuvor ein thematischer Schwerpunkt im Governance-Bereich im Rahmen der bilateralen Kooperation.

In Äthiopien zeigt sich dasselbe Muster wie in Ghana. Es wurden ebenfalls deutlich mehr Mittel für FZ- als für TZ-Maßnahmen zugesagt und mehr Mittel für wirtschaftsbezogene Themen als für die Governance-Förderung. Von den zwischen 2017 und 2021 zugesagten Mitteln für die RP in einer Höhe von 582,2 Millionen Euro fallen rund 77 Prozent (451 Millionen Euro) auf FZ- und circa 23 Prozent (131,2 Millionen Euro) auf TZ-Maßnahmen. In wirtschaftsfördernde Maßnahmen flossen beinahe 76 Prozent der Mittel

<sup>80</sup> In Ghana wurden im Rahmen der RP bislang keine zusätzlichen Marktmittel der KfW zugesagt. Entsprechend sind die Summen der Haushaltsmittel und der Außenzusagen in Tabelle 3 und 4 deckungsgleich. Das gilt auch für Äthiopien und Senegal.

(441,2 Millionen Euro), in die Förderung von *Governance* etwa 7 Prozent (41 Millionen Euro). Weitere 100 Millionen Euro beziehungsweise 17 Prozent der Mittel wurden zudem als Corona-Soforthilfe bereitgestellt. Da eine Verwendung eines Großteils dieser Mittel zur Abfederung der finanziellen Folgen aus der Covid-19-Pandemie vorgesehen ist, werden die Mittel für die Soforthilfe in Abbildung 3 dem Handlungsbereich Wirtschaftsförderung zugerechnet.

In Marokko wurden insgesamt 159,2 Millionen Euro an Haushaltsmitteln zugesagt, davon sind annähernd 67 Prozent (107,8 Millionen Euro) FZ- und circa 33 Prozent (51,5 Millionen Euro) TZ-Mittel. In wirtschaftsfördernde Maßnahmen floss mit 69 Prozent (109,3 Millionen Euro) der größte Teil der Mittel, wobei neben Mitteln für Governance-Maßnahmen von 11 Prozent (17 Millionen Euro) im Zuge der RP 33 Millionen Euro für Corona-Soforthilfe zugesagt wurden, was knapp 21 Prozent der zugesagten Haushaltsmittel entspricht. Noch stärker als im Fall der RP mit Tunesien bereits gezeigt, verstärken sich die Verhältnisse von FZ und TZ sowie in Bezug auf die Handlungsbereiche, wenn man die Marktmittel heranzieht. Von den Außenzusagen über 1.307,5 Millionen Euro fielen 96 Prozent (1.256 Millionen Euro) auf die FZ und lediglich 4 Prozent (51,5 Millionen Euro) auf TZ-Maßnahmen. Rund 46 Prozent der Mittel (590 Millionen Euro) wurden für unmittelbar wirtschaftsrelevante Maßnahmen in Aussicht gestellt, lediglich circa 1 Prozent (17 Millionen Euro) für Governance-Maßnahmen. Die übrigen etwa 53 Prozent (700 Millionen Euro) wurden in Form von Corona-Soforthilfeprogrammen in Aussicht gestellt. Wie im Abschnitt zu Äthiopien erläutert, werden diese Mittel in Abbildung 3 unter dem Handlungsbereich Wirtschaftsförderung verbucht.

Auch die RP mit Côte d'Ivoire folgt dem bekannten Muster mit Blick auf die instrumentelle und die thematische Ausgestaltung. Von den zugesagten Haushaltsmitteln in Höhe von 258,6 Millionen Euro entfallen 88 Prozent auf die FZ (228,7 Millionen Euro) und beinahe 12 Prozent auf die TZ (29,9 Millionen Euro). 85 Prozent der Mittel flossen in wirtschaftsfördernde Maßnahmen, knapp 12 Prozent (30 Millionen Euro) in ein Corona-Soforthilfeprogramm und 3 Prozent (8 Millionen Euro) in die Governance-Förderung.<sup>81</sup>

Von den zugesagten Haushaltsmitteln an Senegal in Höhe von 384,3 Millionen Euro entfallen 72 Prozent (278 Millionen Euro) auf die FZ und 28 Prozent auf die TZ (106,3 Millionen Euro). Hierbei ist jedoch zu erwähnen, dass das Verhältnis von TZ und FZ in Senegal ausgeglichener ist, als es die Zahlen suggerieren. So ist hierin eine Corona-Soforthilfe von 100 Millionen Euro als FZ-Maßnahme verbucht. Da die Gesamtzusagen an Senegal bislang geringer sind als in den anderen RPLs (abgesehen von Côte d'Ivoire), schlagen diese 100 Millionen Euro hier besonders zu Buche. Dies zeigt auch der Blick auf die thematische Ausrichtung der RP: circa 42 Prozent entfallen auf wirtschaftsförderliche Maßnahmen (164,3 Millionen Euro), circa 26 Prozent (100 Millionen Euro) auf das Corona-Soforthilfeprogramm und circa 31 Prozent (120 Millionen Euro) auf die Governance-Förderung.

Insgesamt zeigt die Portfolioanalyse, dass die RPs dem (konzeptionell verankerten) Ziel des Mittelaufwuchses entsprechen. Dabei ist anzumerken, dass die RPLs die Mittelaufwüchse entsprechend wahrgenommen haben. Überdies gibt es vereinzelte Hinweise in den Interviews, dass Deutschlands Relevanz als Geber auch im internationalen Vergleich (leicht) gesteigert werden konnte.<sup>82</sup> Zuletzt ist zu erwähnen, dass die Analyse einzelne Befunde mit Blick auf die OECD-DAC-Kriterien stützt, etwa die vorherrschende Heterogenität zwischen den RPLs hinsichtlich der Verknüpfung von RP-Portfolio und bilateralem Länderportfolio (siehe BM 2.5).

<sup>81</sup> Dies bestätigt sich auch bei Betrachtung der Außenzusagen. Von 294,4 Millionen Euro fließen knapp 90 Prozent in FZ-Maßnahmen (264,5 Millionen Euro), circa 10 Prozent in die TZ (29,9 Millionen Euro). 87 Prozent gehen in unmittelbar wirtschaftsfördernde Maßnahmen, rund 10 Prozent in die Corona-Soforthilfe und knapp 3 Prozent in die Governance-Förderung.

<sup>82</sup> Quantitativ nachvollziehbare Aussagen über einen nachhaltigen Effekt auf eine veränderte Relevanz Deutschlands im internationalen Vergleich können auf der vorliegenden Datengrundlage jedoch nicht getroffen werden, da die für den Vergleich heranzuziehenden CRS-Daten nur bis zum Jahr 2019 vorliegen. Lediglich für die RPLs der ersten Generation (Beginn 2017) kann ein erster Blick auf die Daten genommen werden. Hierbei zeigt sich zunächst, dass Deutschland in diesen RPLs bereits vor Beginn der RPs unter den Top 5 der OECD-Geber lag. Vergleicht man die Zusagen Deutschlands mit den Zusagen anderer OECD-Geber vor und nach 2019, zeigen sich keine deutlichen Veränderungen der Platzierung Deutschlands (Tabelle 13).

## 4.2 Relevanz

Die Bewertung der Relevanz des Kooperationsmodells beruht auf zwei übergeordneten Bewertungsdimensionen: der Entwicklungsorientierung und der Governance-Orientierung. Während die Entwicklungsorientierung die Ausrichtung der RPs an Politiken und Prioritäten sowie Bedürfnissen und Kapazitäten der Partnerländer in den Blick nimmt, gründet sich die Bewertung der Governance-Orientierung insbesondere auf der Ausrichtung der RPs an Politiken und Prioritäten des BMZ (BMZ, 2021a).

Die grundsätzliche Ausrichtung der RPs an Politiken und Prioritäten des BMZ und der Bundesregierung (etwa dem CwA oder dem Marshallplan mit Afrika) wurde bereits in der Einleitung dargestellt. Deshalb wird hier vor allem ein Fokus auf die Orientierung der RPs an Kriterien politischer *Governance* gelegt,<sup>83</sup> da laut RP-Konzept nur besonders reformorientierte Länder, die Menschenrechte wahren und eine gute Regierungsführung aufweisen, als RPL infrage kommen. Zudem soll durch die RP eine „breite Governance-Förderung“ verfolgt werden (Dok. 4).

Um der Entwicklungsorientierung der RPs einerseits und ihrer Governance-Orientierung andererseits angemessen Rechnung zu tragen, wird die Relevanzbewertung ausgehend von zwei eigenständigen Evaluierungsfragen bearbeitet und entlang der zwei übergeordneten Bewertungsdimensionen operationalisiert sowie bilanzierend bewertet.<sup>84</sup>

**Evaluierungsfrage 1a: Inwieweit sind die Reformpartnerschaften an den Strategien und Prioritäten sowie den Bedarfen und Kapazitäten der Partnerländer ausgerichtet? (Entwicklungsorientierung)**

**Evaluierungsfrage 1b: Inwieweit sind die Reformpartnerschaften hinreichend an Kriterien politischer *Governance* ausgerichtet? (Governance-Orientierung)**

Die RPs weisen hinsichtlich des Evaluierungskriteriums Relevanz eine gemischte Bilanz auf. Positiv zu bewerten ist das Kooperationsmodell mit Blick auf seine Entwicklungsorientierung, kritischer dagegen hinsichtlich seiner Governance-Orientierung.

Die Entwicklungsorientierung des Kooperationsmodells wird der angelegten Bewertungsskala entsprechend als „größtenteils erfüllt“ bewertet (Tabelle 1), da die Schwerpunkte der RPs an nationale Strategien und Prioritäten der RPLs anknüpfen und deren Bedarfe weitgehend adressiert werden. Die nur weitgehende Adressierung der Bedarfe sowie eine ausbaufähige Berücksichtigung von Kapazitäten der Partner führen zu leichten Abstrichen bei der Gesamtbewertung. Dabei zeigt sich, dass die lückenhafte Berücksichtigung von Bedarfen und Kapazitäten teilweise auf das Ausbleiben detaillierter Sektor- und Stakeholderanalysen zurückgeführt werden kann.

Die Bilanz hinsichtlich der Governance-Orientierung des Kooperationsmodells fällt kritischer aus, weil politische *Governance* und rechtsstaatliche Prinzipien vor dem Hintergrund der konzeptionell anvisierten „breite[n] Governance-Förderung“ (Dok. 4) in den Fallstudienländern weniger berücksichtigt werden, als es zu erwarten wäre. Dies gilt sowohl für eine länderspezifisch angemessene Berücksichtigung des Governance-Niveaus eines RPLs während des Selektionsprozesses<sup>85</sup> als auch im Verlauf der RP. Die unzulängliche

<sup>83</sup> Eine Bewertung der Ausrichtung der RPs an weiteren entwicklungspolitischen Leitlinien, die in konkreten Strategiedokumenten deutscher und internationaler EZ festgehalten sind, folgt in Abschnitt 4.3.1 zur internen Kohärenz der RPs.

<sup>84</sup> Die Bewertungsmaßstäbe (BMs) 1.1 und 1.2 wurden für die Beantwortung der Evaluierungsfrage 1a beziehungsweise für die übergeordnete Bewertungsdimension der Entwicklungsorientierung herangezogen. Die Governance-Orientierung hingegen wird durch Evaluierungsfrage 1b respektive BM 1.3 bearbeitet. BM 1.4 spielt für beide übergeordneten Bewertungsdimensionen eine Rolle.

<sup>85</sup> Ein dreistufiges Auswahlverfahren beschreibt die Voraussetzungen dafür, ein RPL werden zu können. Entscheidend sind laut RP-Konzept (1) die Beteiligung eines Landes am Compact with Africa (derzeit zwölf Staaten), (2) die Erfüllung eines „Mindeststandards“ mit Blick auf verschiedene Aspekte in Partnerländern: (a) gute Regierungsführung sowie Achtung, Schutz und Gewährleistung von Menschenrechten, (b) Anstrengungen zur Erhöhung der Eigeneinnahmen beziehungsweise verstärkte Eigenleistung sowie (c) Privatwirtschaftsorientierung. Grundsätzlich wird hinsichtlich

Berücksichtigung in den einzelnen RPL kann mitunter auf das Konzept der RP zurückgeführt werden, mit dem ein besonderer Fokus auf eine wirtschaftsorientierte Governance-Förderung gelegt wird (Dok. 4).

Selbst wenn aus konzeptioneller Sicht nachgesteuert worden ist (seit 2019 ist die Governance-Initiative als fester Handlungsbereich der RPs angelegt) und sich auch in den einzelnen RPLs zuletzt ein positiv zu bewertender Trend hin zu einer intensivierten Auseinandersetzung mit dem Thema guter Regierungsführung feststellen lässt, ist die Governance-Orientierung der RPs ausbaufähig. Entlang der Bewertungsskala wird sie als „teilweise erfüllt“ eingestuft. Ob sich die zuletzt positive Entwicklung fortsetzt, wird sich etwa am weiteren Umgang mit den aktuell von politischen Krisen geprägten RPLs Tunesien und Äthiopien zeigen.

Die beiden übergeordneten Bewertungen zur Entwicklungs- und Governance-Orientierung beruhen auf Ergebnissen zu vier vorab festgelegten **Bewertungsmaßstäben (BM)**,<sup>86</sup> die jeweils mit einem **Anspruchsniveau (AN)** und **Bewertungsdimensionen (BD)** versehen sind (Kapitel 7). Die nachfolgende detaillierte Ergebnisdarstellung folgt dieser Struktur.

### **BM 1.1: Inwieweit knüpfen die RPs an den Strategien und Prioritäten der RPLs an?**

- AN 1.1: Die Ausrichtung der RPs als Gesamtpaket passt formal und in der planerischen Ausgestaltung zu den Strategien und Prioritäten der RPLs. → erfüllt

Die RPs sind an Strategien und Prioritäten der RPLs ausgerichtet. Dies zeigt sich sowohl in der formalen Ausrichtung (die RPs knüpfen an Entwicklungspläne und/oder relevante Strategiepapiere der RPLs an) als auch in der anschließenden planerischen Ausgestaltung der RPs (es zeigen sich keine Abweichungen zwischen den formal festgelegten Schwerpunkten und der Konkretion durch Aktivitäten).

Ausgangspunkt für die gelungene Ausrichtung der RPs ist die konzeptionell angelegte Programmbasierung des Kooperationsmodells, durch die eine Orientierung an Strategien beziehungsweise Programmen der Partner grundsätzlich eingefordert wird (vgl. Sida, 2008: 6; Klingebiel und Janus, 2013). Zudem ist die konzeptionell vorgesehene Anknüpfung der RPs an den CwA ein wichtiger Orientierungspunkt für ihre hohe Relevanz gewesen (Dok. 4), da die Länder im Zuge des Compact eigene Ziele für anvisierte Reformprogramme vorstellen.<sup>87</sup>

Obgleich ein weiteres Engagement Deutschlands im Rahmen des CwA aus diesem Blickwinkel gewinnbringend ist<sup>88</sup> und es einzelne Hinweise aus Interviews gibt, dass der Compact ein verbessertes ressortgemeinsames Vorgehen auf strategischer Ebene anstoßen könnte), hat er aus Sicht von Vertreter\*innen der deutschen EZ seit seiner Aufsetzung 2017 an Bedeutung verloren und auf operativer Ebene kaum Wirkungen entfalten können. Die bislang obligatorische Verknüpfung von RP und CwA kann somit zumindest hinterfragt werden (Kapitel 5). Dies gilt insbesondere, da die Aufsetzung der RPs als programmbasierter Ansatz grundsätzlich ein hohes Maß an Relevanz (im Sinne einer Partnerorientierung) sicherstellt und eine Orientierung am CwA somit nicht zwingend notwendig ist. Die Rolle, die der CwA bisher für die Relevanz der RPs gespielt hat, und die grundsätzlich gelungene Anknüpfung der RPs an Strategien und Prioritäten der RPLs lassen sich gut anhand der einzelnen Fallstudien belegen.

dieser Aspekte nicht nur das aktuelle Niveau berücksichtigt, sondern auch die Reformbereitschaft und Fähigkeit des Staats, in den genannten Bereichen Fortschritte zu erzielen. Schließlich wird (3) die politische und wirtschaftliche Bedeutung des jeweiligen Landes für die Bundesregierung geprüft (Dok. 4). Inwieweit sich dieser Selektionsprozess bewährt hat und umgesetzt wurde, wird in Abschnitt 4.4.2 näher ausgeführt.

<sup>86</sup> BM 1.1 und 1.2 wurden für die Bewertungsdimension Entwicklungsorientierung herangezogen, BM 1.3 für die Governance-Orientierung. BM 1.4 spielt für beide Dimensionen eine Rolle (die nachgeordneten Bewertungsdimensionen 1.4.a und 1.4.b sind für die Entwicklungsorientierung relevant, die Dimension 1.4.c für die Governance-Orientierung).

<sup>87</sup> Der CwA zeichnete sich als politischer Rahmen und Orientierungspunkt für die Identifizierung sektoraler Reformbedarfe aus, konkrete Ausflüsse des Übereinkommens, beispielsweise in Form der geplanten Compact Teams, konnten sich in keinem der untersuchten RPLs durchsetzen. Unter anderem deshalb schätzen Partnerakteur\*innen den CwA auch teilweise kritisch ein. Als einzige operative Bedeutung des CwA wird etwa in Tunesien der von der Weltbank eingebrachte Multi-Donor Trust Fund für Investitionsförderung bewertet.

<sup>88</sup> Die amtierende Bundesregierung strebt dies ebenfalls an (Bundesregierung, 2021a: 156).

Im Rahmen der RP mit Tunesien werden bislang zwei Schwerpunktsektoren bearbeitet, die sogenannte RP 1.0 im Banken- und Finanzsektor sowie die RP 2.0 im öffentlichen Sektor. Die RP 1.0 knüpft unmittelbar an den tunesischen Beitrag zum CwA (Government of Tunisia, 2018) sowie die bis 2020 gültige nationale Entwicklungsstrategie (Government of Tunisia, 2016) an. Die Inhalte der RP 2.0 finden sich auch in dieser Entwicklungsstrategie wieder.<sup>89</sup>

In Äthiopien und Ghana zeigt sich ein ähnliches Bild – offenkundig mit Bezug zu anderen Referenzdokumenten: In Äthiopien knüpft die RP an die äthiopische Homegrown Economic Reform Agenda (Government of Ethiopia, 2019) und den 10-Years Development Plan (Government of Ethiopia, 2021) an. Zudem ist die DPO der Weltbank (sowie der deutsche Beitrag hierzu) (Dok. 2\_ETH) inhaltlich mit der äthiopischen CwA-Matrix verbunden (Government of Ethiopia, 2018). In Ghana passt das Engagement im Energiesektor – auch bezüglich der Ausrichtung auf erneuerbare Energien – ebenfalls zu den nationalen Strategien der Partnerregierung, insbesondere zum ghanaischen Energy Sector Reform Programme (Government of Ghana, 2019). Zudem besteht in Ghana gleichfalls eine enge Verknüpfung des Engagements der RP im Energiesektor mit der ghanaischen CwA-Matrix (Government of Ghana, 2018).

### **BM 1.2: Inwieweit sind die RPs an den Bedarfen und Kapazitäten der RPLs ausgerichtet?**

- AN 1.2: Die Ausrichtung der RPs als Gesamtpaket passt formal und in der planerischen Ausgestaltung zu den Bedarfen und Kapazitäten der RPLs. → **größtenteils erfüllt**

Die RPs sind überwiegend an den Bedarfen und Kapazitäten<sup>90</sup> der Partnerländer ausgerichtet. Obgleich sich die Erfüllungsgrade in den einzelnen Fokusbändern leicht unterscheiden, kann AN 1.2 als „größtenteils erfüllt“ bewertet werden.

Dabei geben die Fallstudien Hinweise darauf, dass eine eingeschränkte Berücksichtigung konkreter Bedarfe und Kapazitäten auf das Ausbleiben detaillierter Sektor- und Stakeholderanalysen zurückgeführt werden kann. Zudem spielt ein von Beginn an intensiv geführter Partnerdialog eine wichtige Rolle. Die Befunde zu Ghana und Tunesien legen beispielsweise nahe, dass eine entsprechende Dialogführung zu Beginn der RPs dazu hätte beitragen können, die Bedarfe der Partnerseite noch besser zu verstehen und zu berücksichtigen (Abschnitt 4.7). Bezüglich der Ausrichtung an Kapazitäten kann Tunesien jedoch grundsätzlich als Positivbeispiel genannt werden. So konnte der nach der Anfangsphase kontinuierlich abgehaltene und enge Partnerdialog dazu beitragen, dass auf deutscher Seite ein besseres Verständnis der potenziellen Überforderung von Partnerkapazitäten entstanden ist und in der Folge ein Austausch über Lösungen angestoßen wurde (durch verstärkte Geberharmonisierung).

- **BD a.): Die RPs sind auf die Bedarfe der Partner ausgerichtet.**

Mit Blick auf die Anfangsphasen der einzelnen RPs zeigte sich über die Fallstudienländer hinweg zunächst kein einheitliches Narrativ bei der Bedarfsausrichtung<sup>91</sup> des Kooperationsmodells. Aufgrund einer Nachjustierung in Ghana kann inzwischen jedoch fallübergreifend eine positive Bilanz gezogen werden. Insgesamt unterstreichen die Fallstudienresultate, dass die Berücksichtigung von *sektoralen* sowie von spezifischen Bedarfen relevanter *Akteur\*innen* (auch jenseits der Partnerregierung) für die Funktionsweise des Kooperationsmodells besonders wichtig ist.

<sup>89</sup> Im Anhang (Tabelle 15) findet sich beispielhaft ein detaillierter inhaltlicher Abgleich der RF-Matrizen mit der bis zum Jahr 2020 laufenden tunesischen Entwicklungsstrategie. Ein Abgleich sämtlicher flankierender Einzelmaßnahmen in den Bereichen der Wirtschafts- und Governance-Förderung wurde nicht vorgenommen; die grundsätzliche Ausrichtung der flankierenden Aktivitäten, beispielsweise auf die Förderung von Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen (KKMU) – ist jedoch ebenfalls in Einklang mit den tunesischen Strategien.

<sup>90</sup> Die Kapazitäten werden in der vorliegenden Evaluierung definiert als die Fähigkeiten eines Partnerlandes zur Ausübung und Erfüllung staatlicher Aufgaben, insbesondere zur Umsetzung anvisierter sektoraler Reformagenden.

<sup>91</sup> Bei der Bedarfsausrichtung wurde untersucht, wie gut die unterbreiteten Unterstützungsangebote und festgelegten Reformschritte zu den konkreten sektoralen Bedarfen der RPLs passen. Zudem wurde bewertet, ob auch Bedarfe von betroffenen und beteiligten Akteur\*innen jenseits der Partnerregierung berücksichtigt werden konnten.

Die Fallstudie zu Ghana verdeutlicht besonders gut, dass eine sorgsame *sektorale* Bedarfsausrichtung für den Verlauf einer RP von großer Bedeutung ist. So wurde der Fokus der ghanaischen RP auf eine Erweiterung der Kapazitäten von erneuerbaren Energien gelegt und nicht auf die von Ghana präferierte Bearbeitung des Themenfelds finanzielle Stabilität innerhalb des Energiesektors (Interviews). Da der ghanaische Energiesektor durch Überkapazitäten und nicht durch einen Energiemangel gekennzeichnet ist, ging die RP mit dem anfangs gewählten Fokus an den konkreten sektoralen Bedarfen Ghanas vorbei. Die RP wurde hierdurch ausgebremst und konnte erst durch die nachträgliche Aufnahme des Themenfelds finanzielle Stabilität in die Reformmatrix wieder Fahrt aufnehmen.

Eine Erklärung für die zunächst unzureichende Bedarfsausrichtung der RP ist das Ausbleiben einer fundierten Sektoranalyse, die die konkreten Bedarfe und Herausforderungen innerhalb des ghanaischen Energiesektors frühzeitig hätte kenntlich machen können.<sup>92</sup> Das Ausbleiben einer solchen Analyse ist vorrangig auf einen dem hohen politischen Druck geschuldeten überstürzten Beginn der RP zurückzuführen (Interviews). Ein bestehender Austausch des BMZ mit der Millennium Challenge Corporation (MCC) hat ebenfalls nicht dazu geführt, dass die dargestellten offenkundigen Herausforderungen anfangs adäquat verarbeitet worden wären (Interviews). Erreicht wurde dies letztlich erst durch die Intervention der vor Ort tätigen WZ-Referent\*innen und der KfW sowie eine stärkere Einbindung in die Energy Sector Working Group, in der sich alle internationalen Geber zum Sektor austauschen. Dies unterstreicht die grundsätzliche Bedeutung des Dialogs mit anderen Entwicklungspartnern für eine bedarfsgerechte Ausrichtung einer RP. Mit Blick auf die Wirkungsweise des Kooperationsmodells hebt der Fall Ghana zuletzt auch anschaulich hervor, wie relevant eine gelungene Bedarfsausrichtung für eine anhaltende *Ownership* der Partner ist (Abschnitt 4.4.1).

In Äthiopien bietet der RP-Schwerpunkt Landwirtschaft grundsätzlich hohes entwicklungspolitisches Potenzial (Interviews). In der Bewertung einiger Partnervertreter\*innen, die diesen Sektor besonders gut kennen, hätten jedoch innerhalb dieses Sektors statt der Fokussierung auf Mechanisierung als Teil der Förderung von mehr Produktivität andere Schwerpunkte noch stärker berücksichtigt werden können, die ein noch höheres Potenzial gehabt hätten, Erwerbstätigkeit zu fördern und auch Zielgruppen wie die junge und verarmte Landbevölkerung unmittelbarer betroffen hätten. Als Beispiele hierfür wurde eine stärkere Berücksichtigung vorgelagerter Elemente der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette genannt, wie Fragen von Feldanbau und Viehzucht sowie die Sicherung der Landrechte von Kleinbäuerinnen und -bauern. Trotz dieser Einschränkung bleibt jedoch zu konstatieren, dass die RPs mit Äthiopien und Tunesien – im Gegensatz zur RP mit Ghana – von Beginn an ausreichend auf die sektoralen Bedarfe der Partner ausgerichtet gewesen waren.<sup>93</sup>

Richtet man den Blick weg von der Adressierung der sektoralen Bedarfe hin zur Berücksichtigung der Bedarfe von Partnerakteur\*innen die in zweiter oder dritter Instanz<sup>94</sup> von den RPs betroffen sind, weist die RP mit Tunesien noch auf eine wichtige Herausforderung für das Kooperationsmodell hin. So zeigt sich am Beispiel der in Tunesien anvisierten Gründung eines Kreditbüros, dass besagte Akteur\*innen zweiter oder dritter Instanz Reformfortschritte erheblich behindern können. Interviewaussagen weisen darauf hin, dass die tunesische Zentralbank den Schritt blockiert, weil sie selbst über ein eigenes Risikozentrum verfügt und somit ihre Interessen betroffen wären (Interview mit Insidern). Durch eine detaillierte Stakeholderanalyse vor Festlegung auf einzelne Reformschritte könnten solche Interessenkonflikte künftig gegebenenfalls frühzeitig erkannt werden.

<sup>92</sup> In ähnlicher und noch stärkerer Form trifft das Manko einer anfänglichen umfassenden Sektoranalyse für den Energiesektor in Côte d'Ivoire zu (Interviews).

<sup>93</sup> Im Falle Tunesiens wurde dies insbesondere durch einen engen Dialog bei der Aushandlung der RF-Matrizen befördert (Interviews). Hier muss jedoch angemerkt werden, dass Vertreter\*innen der deutschen EZ auch darauf hinweisen, dass die Festlegung auf den RP-Sektor zu Beginn der RP unter (politischem) Druck zu schnell vorangetrieben worden sei und nicht als reiner Bottom-up-Ansatz bezeichnet werden könne.

<sup>94</sup> Akteur\*innen zweiter Instanz sind an der Umsetzung der RP beteiligte Akteur\*innen jenseits der Verhandlungspartner (beispielsweise Parlamentarier\*innen oder andere Schlüsselakteur\*innen, die von einzelnen Reformschritten betroffen sind). Mit Akteur\*innen dritter Instanz sind die Zielgruppen von Reformen gemeint.

- **BD b.): Die RPs berücksichtigen die Kapazitäten der Partner.**

Die Berücksichtigung von Kapazitäten der Partner erweist sich in allen RPLs als Herausforderung. Sie sind länderspezifisch auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt. So zeigen sich in Ghana die Herausforderungen hauptsächlich auf sektorpolitischer, in Äthiopien vornehmlich auf administrativer und in Tunesien am ehesten auf nationaler politischer Ebene. Übergeordnet unterstreichen die Fallstudien, wie bedeutsam fortlaufende Überprüfungen und die Berücksichtigung der Partnerkapazitäten auch nach dem Abschluss des Selektionsprozesses<sup>95</sup> eines RPLs sind. Dies gilt vor allem dann, wenn viele Entwicklungspartner vor Ort agieren und besonders anspruchsvolle Reformschritte vereinbart respektive problembehaftete Reformsektoren ausgewählt werden.

In Ghana wurde beispielsweise ein ausgesprochen problembehafteter Sektor als Schwerpunktbereich ausgewählt. Der Energiesektor ist in dem Land seit Dekaden geprägt von ineffizienten Strukturen vornehmlich halbstaatlicher Energieunternehmen. Gerade in jüngerer Zeit kam es zu undurchsichtigen Großverträgen, die die öffentliche Hand jedes Jahr Hunderte von Millionen Euro kosten (weil sie eine Abnahme sämtlicher Energieerzeugung garantieren) und einzelne Politiker\*innen reich gemacht haben. Aber selbst ohne diese jüngeren, relativ offenkundigen Hinweise auf Klientelismus sind mangelnde Transparenz und Rechenschaftspflicht im Sektor grundsätzlich zu konstatieren. Diesbezügliche Fortschritte hängen deshalb sowohl vom nicht vollständig erkennbaren politischen Willen zu Veränderung ab als auch von der Fähigkeit insbesondere des Energieministeriums, die großen halbstaatlichen Energieunternehmen regulieren zu können. Dies wurde im Verlauf der RP bislang nicht hinreichend in Rechnung gestellt (Interviews).

Mit Blick auf Äthiopien zeigt sich der Bedarf einer größeren Berücksichtigung und Stärkung von Kapazitäten vorwiegend auf der Ebene der administrativen Institutionen, die die Reformschritte weiter umsetzen. Eine Reihe unterschiedlicher Stakeholdergruppen weist darauf hin, dass Fähigkeiten, Verständnis und Wille zur Umsetzung der von der nationalen Regierung vorangetriebenen Reformen auf lokaler und administrativer Ebene noch fehlten. Es gebe auf diesen Ebenen nicht ausreichend qualifiziertes und auch motiviertes Personal, so die Einschätzung äthiopischer Befragter.

In Tunesien offenbaren sich Herausforderungen eher mit Blick auf die nationale Politikebene. Insbesondere die notwendige Einbindung des tunesischen Parlaments für einzelne Reformaktivitäten führte laut Interviewpartner\*innen wiederholt zu Verzögerungen bei der Reformumsetzung. Ein adäquater Umgang mit den seit Beginn der RP bestehenden Spannungen zwischen der Präsidence, dem Parlament und der Regierung stellt für die RP dabei eine besondere Herausforderung dar, da mitunter auf gesetzliche Rahmenbedingungen abgezielt werden soll, für die eine Beteiligung aller genannten Akteursgruppen notwendig ist.<sup>96</sup> Abgesehen von diesem Akteursgefüge weisen Interviewaussagen darauf hin, dass mit der Aufsetzung der RP 2.0 die Anzahl an Reformen nochmal deutlich zugenommen habe, wodurch Tunesien zunehmend auch kapazitatativ gefordert sei und entsprechend ausreichende Zeitfenster zur Umsetzung benötige – ein Effekt, der sich durch Reformprogramme anderer Geber zusätzlich verstärkt. Mit der engeren Geberkoordinierung im Zuge der RP 2.0 hat das BMZ aus Sicht von Vertreter\*innen der deutschen EZ sowie der Partnerregierung bereits einen Schritt unternommen, um potenzieller Überforderung entgegenzuwirken; Partner zeigen sich jedoch überzeugt, dass die mit der Vielzahl an Reformen einhergehende Komplexität der Reformprogramme weiter verringert werden müsse. Nichtsdestotrotz ist das gebergemeinsame Vorgehen grundsätzlich zu befürworten, wobei die bilateralen Reformagenden auch in der RP 2.0 noch bestehen bleiben. Würden die beteiligten Geber künftig gemeinsame auszahlungsrelevante Indikatoren festlegen (Abschnitt 5.2), könnten Kapazitäten der Partner zusätzlich geschont werden.

<sup>95</sup> Wie in Fußnote 85 ausgeführt, wird beim Selektionsprozess eines RPLs berücksichtigt, ob ein Staat grundsätzlich ausreichend Fähigkeiten (Kapazitäten) aufweist, um Reformen im Zuge des Kooperationsmodells umzusetzen. Dies geschieht jedoch vor Einigung auf einen konkreten Sektor beziehungsweise auf einzelne Reformvorhaben. Eine fortlaufende Überprüfung ist nach dem Konzept nicht vorgesehen.

<sup>96</sup> Insbesondere für Reformschritte, die auf die Legislation im Partnerland abzielen, erhöht dies die Relevanz der Schaffung und Beachtung einer breiten *Ownership* (Abschnitt 4.4.1).

### BM 1.3: Inwieweit sind die RPs auf die Umsetzung rechtsstaatlicher Standards und Prinzipien hin ausgerichtet?

- AN 1.3: Rechtsstaatliche Prinzipien werden hinreichend berücksichtigt. → **Berücksichtigung vor dem konzeptionellen Anspruch des Kooperationsmodells nicht ausreichend**

Die Berücksichtigung rechtsstaatlicher Standards und Prinzipien ist in den Fallstudienländern unterschiedlich ausgeprägt (Tabelle 16). Trotz der Unterschiede zeigen die Ergebnisse, dass rechtsstaatliche Standards und Prinzipien zu Beginn einer RP, insbesondere bei der Auswahl von RPLs, insgesamt noch nicht ausreichend berücksichtigt werden. Außerdem sind die RPs meist auf die *Governance* beziehungsweise auf rechtsstaatliche Aspekte einzelner (Wirtschafts-)Sektoren enggeführt.

Gründe für die unzureichende Berücksichtigung von Rechtsstaatlichkeit zu Beginn der ersten RPs lassen sich aus dem RP-Konzept und dem anschließenden Umgang mit dem Thema ableiten. Laut RP-Konzept sollen nur sogenannte Reformchampions RPLs werden können, die einen nicht weiter definierten „Mindeststandard“ an *Governance* erfüllen (Dok. 4). Dabei werden Anforderungen an die wirtschaftspolitische *Governance* in den RPLs sowie an grundlegende politische Rahmenbedingungen (Ex-ante-Konditionalität; siehe auch Abschnitt 4.4.2) gestellt.<sup>97</sup> Hinsichtlich der politischen Rahmenbedingungen wird hierdurch beispielsweise ausgeschlossen, dass autokratische Regime, die Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit missachten, als RPL infrage kommen. Ist dieser Anspruch erfüllt, scheint der Bedarf einer breit aufgestellten Governance-Förderung (Dok. 4) aus konzeptioneller Sicht jedoch bereits abgehandelt.

So ist die Anforderung an die weitere Governance-Förderung im Prozess einer RP überwiegend wirtschaftspolitischer Natur, wobei eben keine Maßnahmen eingefordert werden, die zur Bearbeitung etwaiger Herausforderungen übergeordneter politischer Rahmenbedingungen dienen würden.<sup>98</sup> Hierin liegt der Grund, warum im weiteren Verlauf einer RP die „breite Governance-Förderung“ (Dok. 4) nur unzureichend erfolgt; die konzeptionelle (beziehungsweise instrumentelle) Stärkung der Governance-Förderung ab 2019 (mittels der Governance-Initiative) hat daran bisher nur eingeschränkt etwas geändert. Ergo bleibt das Kooperationsmodell durch den wirtschaftspolitischen Fokus im Zuge der Governance-Förderung hinter seinem eigenen hohen Anspruch zurück beziehungsweise kann es den jeweiligen dynamischen politischen Rahmenbedingungen in den RPLs nicht hinreichend gerecht werden (Kapitel 5).

Analog zur Bilanzierung mit Blick auf die Governance-Förderung ist auch die Berücksichtigung von Rechtsstaatlichkeit nur in Teilen erfüllt. Dies lässt sich aus den wirtschaftspolitisch ausgerichteten Reform- und Unterstützungspaketen in den einzelnen RPLs schlussfolgern und aus einem vorwiegend sektoral ausgerichteten Dialog ableiten, dem es laut Interviewaussagen von Akteur\*innen der deutschen EZ nach wie vor an „politischen Schwergewichten“ fehle. Obwohl es gleichzeitig ebenso Hinweise darauf gibt, dass eine spürbare Veränderung im Sinne einer zunehmenden Aufwertung des Partnerdialogs stattgefunden hat (Interviews), wurden kritische politische Themen über weite Strecken der RPs eher ausgespart, und die angelegte politische Konditionalität (Abschnitt 4.4.2) des Kooperationsmodells wurde durch den Dialog nicht immer ausreichend hervorgehoben (Interviews).

Nichtsdestotrotz lässt sich hinsichtlich der Berücksichtigung von Rechtsstaatlichkeit inzwischen ein positiver Trend beobachten, da die politische Dimension der RPs in Äthiopien und Tunesien krisenbedingt stärker in den Vordergrund gerückt ist und, etwa laut Interviewaussagen deutscher EZ-Akteur\*innen in Tunesien, politisch sensible Themen sowie Probleme beim anvisierten Reformfortschritt zuletzt auch verstärkt

<sup>97</sup> Zur Bewertung werden unabhängige Indizes herangezogen. Für die politische Dimension wird beispielsweise überprüft, inwieweit die Partnerländer Menschenrechte achten und schützen, mit Blick auf die wirtschaftliche Dimension wird auf eine sichtbare Privatwirtschaftsorientierung sowie auf Anstrengungen der Partner zur Erhöhung von Eigeneinnahmen geachtet (Dok. 4).

<sup>98</sup> Besonders kritisch ist dabei, dass das Konzept den Eindruck erweckt, eine „breite Governance-Förderung“ (Dok. 4) könne mittels wirtschaftspolitisch ausgerichteter Reformen erschöpfend bearbeitet werden. Eine Anknüpfung an das BMZ-eigene Konzept „Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik“ (BMZ, 2009), das ein deutlich umfassenderes Verständnis des Förderbereichs darlegt, wird durch diesen Ansatz bislang nicht gespiegelt.

angesprochen wurden. Inwieweit sich dieser Trend krisenunabhängig fortsetzen wird, kann zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht gesagt werden.

- **BD a.): Rechtsstaatlichkeit wird vor dem Hintergrund der länderspezifischen Ausgangslage berücksichtigt (konzeptionelle Grundlage und Selektionsprozess).**

Die Fallstudien zeigen, dass eine dem länderspezifischen Kontext eines RPLs angemessene Berücksichtigung rechtsstaatlicher Prinzipien und Standards bislang kaum stattgefunden hat. Eine adäquate Berücksichtigung lässt sich weder aus der länderspezifischen Dialogführung zu Beginn der RPs noch aus der anfänglichen Etablierung eines Reform- und Unterstützungspakets ableiten. Dementsprechend wird vor dem Hintergrund der verschiedenen länderspezifischen Ausgangslagen auch kaum unterschiedlich mit dem Thema guter Regierungsführung umgegangen, die sich in allen Fällen vornehmlich auf wirtschaftsrelevante *Governance* bezieht.

Dieses Manko kann auf das RP-Konzept mit zurückgeführt werden. Darin wird festgelegt, dass potenzielle RPLs hinsichtlich Kriterien guter Regierungsführung, wie der Achtung, des Schutzes und der Gewährleistung von Menschenrechten, einen „Mindeststandard“ erfüllen müssen (Dok. 4).<sup>99</sup> Eine klare Definition zu erfüllender Benchmarks bleibt das Konzept aber schuldig.<sup>100</sup> Die Festlegung konkreter Schwellenwerte würde die größten Herausforderungen für die politische *Governance* in einem Partnerland ersichtlich machen und könnte ein entsprechendes Handeln hinsichtlich einer gezielten, breiteren *Governance*-Förderung forcieren. In der gegenwärtigen Form ergeben sich aus dem Konzept jedoch auch keine konkreten Anforderungen an eine weitergehende Auseinandersetzung mit dem Thema politischer *Governance*. So führt das Konzept mit Blick auf die anvisierte „breite *Governance*-Förderung“ (Dok. 4) vorwiegend dem Bereich wirtschaftspolitischer *Governance* zuzuordnende Beispiele an, beispielsweise eine verbesserte Eigenmittelmobilisierung, die Stärkung von Rechnungshöfen oder Korruptionsbekämpfung.

Auch wenn eine Engführung<sup>101</sup> auf wirtschaftspolitische *Governance* vor dem Hintergrund des übergeordneten Ziels der RPs (Schaffung verbesserter Rahmenbedingungen für Investitionen) nachvollziehbar ist, führt sie im Zuge der Implementierung einzelner RPs zu einer unzureichenden Beschäftigung mit den jeweiligen politischen Rahmenbedingungen. Besonders problematisch erscheint dies, weil die empirischen Befunde zeigen, dass de facto nicht ausschließlich mit sogenannten Reformchampions kooperiert wird, bei denen Themen politischer *Governance* unproblematisch sind und entsprechend nachrangig bearbeitet werden könnten. Dass die deutlich stärkere Berücksichtigung politischer *Governance* für die Absicherung nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung wichtig ist, zeigt sich an Tunesien und Äthiopien inzwischen eindrücklich.

Am Fallbeispiel Äthiopien lässt sich die vor allem wirtschaftlich ausgerichtete sektorale Berücksichtigung von Rechtsstaatlichkeit zu Beginn einer RP gut darstellen. 2019 befand sich Äthiopien auf einem wirtschaftspolitischen Reformkurs, der insbesondere durch die Strahlkraft des äthiopischen Ministerpräsidenten (und Friedensnobelpreisträgers) Abiy Ahmed vielversprechend schien. Der angestoßene wirtschaftliche Reformprozess wurde von der äthiopischen Regierung zunächst durch eine politische Öffnung begleitet; so wurden politische Gefangene freigelassen und Beschränkungen für zivilgesellschaftliche Aktivitäten aufgehoben – und diese Entwicklungen von den Entwicklungspartnern positiv gewürdigt. Von einer umfassenden politischen Transformation konnte dabei jedoch keine Rede sein. So kam es weder zu freien Wahlen noch zu anderweitigen Reformen der demokratischen Teilhabe oder institutioneller

<sup>99</sup> Ein weiteres Selektionskriterium ist eine Teilnahme an der CwA-Initiative und eine damit signalisierte Reformbereitschaft der Partner im Bereich Privatwirtschaftsförderung (Dok. 4).

<sup>100</sup> Im RP-Konzept wird die Bewertung des *Governance*-Niveaus weiter präzisiert. So wird auf Basis gängiger Demokratie-Indizes bewertet, welches Niveau ein Staat in den nachfolgenden Bereichen aufweist: (1) Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte, (2) nachhaltige Entwicklung, inklusive wirtschaftlicher Entwicklung, (3) Eigenverantwortung, Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staats sowie (4) kooperatives und friedensorientiertes Verhalten (Dok. 4). Rote Linien beziehungsweise Benchmarks werden jedoch nicht gezogen.

<sup>101</sup> Diese Engführung steht nicht in Einklang mit dem Konzeptpapier des BMZ zur Definition des Förderbereichs guter Regierungsführung (BMZ, 2009). Demnach sollten dem Förderbereich auch verstärkt *Governance*-Bereiche jenseits klassischer Wirtschafts-*Governance* zugeordnet werden.

Regelungen zur Lösung der politischen Segmentierung des Landes (vor allem zur institutionellen Austragung ethnischer Konflikte). Zudem war (und ist) das Governance-Niveau Äthiopiens im Vergleich zu den anderen RPLs, aber auch zur Gesamtheit aller aktuellen Partnerländer des BMZ insgesamt unterdurchschnittlich (Dok. 117). Darauf hat das BMZ mit dem Hinweis reagiert, dass die zugrunde gelegten Indizes mit ihrem zeitlichen Verzug den aktuellen Reformtendenzen nicht Rechnung tragen würden, und den Reformtrend als neues Selektionskriterium eingeführt. Selbst wenn diese Vorgehensweise prinzipiell nachvollziehbar ist, müsste dies in der Folge Konsequenzen für die Zusammenarbeit haben und etwa potenziellen Herausforderungen im Bereich der politischen Inklusion aller gesellschaftlichen Segmente und ethnischen Gruppen im Dialog von Beginn an nachgehalten werden. Die deutsche EZ hätte beispielsweise mit einem verstärkten Unterstützungspaket zur breiten Governance-Förderung reagieren können. Zudem wurde im Rahmen des Dialogs zu wenig kommuniziert, welche hohen Erwartungen an eine tatsächliche politische Transformation bestehen und dass die Unterstützungsleistungen Deutschlands mit entsprechenden politischen Konditionalitäten verknüpft sind (Abschnitt 4.4.2).

In Tunesien ist die Berücksichtigung von Rechtsstaatlichkeit vor dem Hintergrund des länderspezifischen Kontexts ebenfalls kritisch zu sehen,<sup>102</sup> da die RP zunächst ausschließlich auf wirtschaftspolitische Governance enggeführt wurde. Insbesondere zu Beginn der tunesischen RP wurden trotz rechtsstaatlicher Herausforderungen kaum Vorhaben im Sinne einer breiten Governance-Förderung auf den Weg gebracht, weshalb der verfolgte Ansatz dem bis heute unvollständigen politischen Transformationsprozess in Tunesien (beispielsweise bezüglich der Gewaltenteilung) kaum gerecht geworden ist. Mit der RP 2.0 rückten Elemente einer breiteren Governance-Förderung zwar stärker in den Fokus der Partnerschaft (siehe BD b.), aber auch hierbei sind grundlegende rechtsstaatliche Herausforderungen, beispielsweise mit Blick auf die politische Gewaltenteilung, bislang ausgeklammert geblieben.

Da Ghana das Fallstudienland mit den kleinsten Herausforderungen im Bereich guter Regierungsführung war, ist die anfängliche einseitige Ausrichtung der RP auf den Energiesektor als weniger problematisch zu bewerten. Zudem war die Förderung von GG vor Beginn der RP bereits im Länderportfolio als Schwerpunktthema verankert. Die formale Verbindung mit der RP erfolgte jedoch erst zwei Jahre nach ihrem Beginn in Form einer RF (die wiederum erst 2021 implementiert wurde) (Interviews).<sup>103</sup> Im Falle Ghanas ist kritisch zu bewerten, dass, wie im Abschnitt zur Bedarfsorientierung erwähnt, Governance-Probleme innerhalb des Energiesektors stärker hätten adressiert werden müssen.

- **BD b.): Berücksichtigung rechtsstaatlicher Prinzipien im Verlauf der RPs**

In allen Fallstudienländern werden rechtsstaatliche Prinzipien im RP-Verlauf (noch) nicht ausreichend berücksichtigt. Weder im Rahmen der länderspezifischen Dialogführung noch aus der Initiierung entsprechender Reform- und Unterstützungspakete lässt sich eine angemessene Praxis ableiten. Insgesamt kann inzwischen aber durchaus ein positiver Trend beobachtet werden, als die mit den RPs verbundene Erwartungshaltung an politische *Governance* und Rechtsstaatlichkeit in Tunesien und Äthiopien aktuell stärker in den Vordergrund rückt. Für den positiven Trend sprechen zudem die Einführung der Governance-Initiative im Jahr 2019 und die Adressierung des Themas mittels RFs in Tunesien und Ghana. Allerdings stellen diese teilweise krisenbedingten Neuorientierungen der RPs noch keinen umfassenden Umgang mit den beschriebenen grundsätzlicheren Herausforderungen in den Bereichen guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit dar.

Wie unter der BD a. („Rechtsstaatlichkeit wird vor dem Hintergrund der länderspezifischen Ausgangslage berücksichtigt“) erläutert, wurde die RP mit Äthiopien zu Beginn auf Reformen wirtschaftspolitischer *Governance* ausgerichtet. Der Blick auf die weitere Entwicklung des RP-Portfolios lässt nicht schließen, dass inzwischen eine umfassende flankierende politische Governance-Förderung lanciert wurde. Mit dem Aufbau der Governance-Initiative wurden jedoch zuletzt neue Akzente gesetzt. Zudem haben rechtsstaatliche

<sup>102</sup> Aufgrund der im Vergleich zu Äthiopien weniger gravierenden Lage des anfänglichen Governance-Niveaus gilt dies jedoch in abgeschwächtem Maße.

<sup>103</sup> Der Plan für die Verankerung von GG in den RPs bestand laut BMZ bereits seit 2018 (Interviews).

Prinzipien und Standards inzwischen aufgrund der Tigray-Krise mehr Berücksichtigung gefunden (Abschnitt 4.4.2). Ob und inwiefern dies Auswirkungen auf die künftige Ausrichtung der RP hat – sofern diese weitergeführt wird –, ist indes offen.

Auch in Tunesien rückt die Frage nach guter Regierungsführung derzeit insbesondere vor dem Hintergrund der Regierungs- (und Finanz-)Krise in den Fokus. Zudem wird das Themenfeld durch die RP 2.0, die Reformen im öffentlichen Sektor anstrebt, verstärkt adressiert. Auch in Tunesien wird jedoch erst der Umgang mit der Regierungs- und Wirtschaftskrise zeigen, ob und wie sich dies auf die weitere Entwicklung der RP niederschlägt. Näheres lässt sich um Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht sagen.

In Ghana wird das Thema gute Regierungsführung im Rahmen einer RF innerhalb der RP aufgegriffen, nachdem es zuvor bereits als Schwerpunktsektor im Länderportfolio verankert war. Durch den Fokus der RF auf das Steuer- und Finanzwesen bleiben die substanziellen Governance- beziehungsweise Accountability-Probleme innerhalb des Energiesektors jedoch ausgeklammert. Die intransparent zustande gekommenen Verträge zur verpflichtenden Abnahme jeglicher durch die Energieversorger erzeugten Energie sowie die ineffizienten halbstaatlichen Großunternehmen und die damit zusammenhängende Bereicherung Einzelner deuten auf überkommene klientelistische Strukturen hin, zu deren Behebung weit mehr erforderlich ist als finanzielle Unterstützung.

#### **BM 1.4: Inwieweit werden die RPs im Verlauf ihrer Umsetzung aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen (mit Blick auf Risiken und Potenziale) angepasst?**

- AN 1.4: Strategie, Planung und Aktivitäten der RPs sind rechtzeitig und kontinuierlich mit den RPLs und den Betroffenen abgestimmt. → **größtenteils erfüllt**

Bilanzierend lassen sich die RPs als ein anpassungsfähiges Kooperationsmodell bewerten. Auch wenn bestehende politische Risiken zunächst unterschätzt und Reaktionen auf sich verschlechternde politische Rahmenbedingungen erst im Krisenfall vorgenommen wurden (siehe BM 1.3 und Abschnitt 4.4.2), lässt sich die Anpassungsfähigkeit des Kooperationsmodells anhand einiger Beispiele illustrieren. Erstens bietet es die Möglichkeit, bereits ausgearbeitete RP- und RF-Matrizen in Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen zu überarbeiten und anzupassen (wie in Tunesien und Ghana). Zweitens wurde in allen RPLs auf die Coronapandemie reagiert, wenn auch in unterschiedlicher Form und Reichweite.<sup>104</sup> Drittens bieten sich im Zuge der RF Möglichkeiten für flexibles Handeln, etwa durch die Festlegung sogenannter optionaler Auszahlungsindikatoren. Einschränkungen für die Flexibilität auf Ebene des Finanzierungsinstruments – und die konsequente Anwendung von Konditionalität beziehungsweise das Zurückhalten von Geldern – ergeben sich jedoch aus der Kameralistik in Deutschland, die einem jährlichen Planungsrhythmus zugrunde liegt.

- **BD a.): Die RPs sind flexibel hinsichtlich der Anpassung von Reformfinanzierungs- und Reformpartnerschafts-Matrizen beziehungsweise der Formulierung von Indikatoren, was sich zugunsten der Reformtätigkeit auswirkt.**

Das Kooperationsmodell weist mit Blick auf das Finanzierungsinstrument der RF Potenziale für ein flexibles Vorgehen auf. Dies zeigt sich durch die Bereitschaft zur Rekonzipierung von Reformmatrizen sowie das Vorgehen bei der Festlegung auszahlungsrelevanter Indikatoren.

Die RP mit Tunesien veranschaulicht besonders gut, welche unterschiedlichen Vorgehen bei der Festlegung auszahlungsrelevanter Indikatoren genutzt werden können: (1) Wie bei der RP 1.0 in Tunesien können zusätzlich zu (sechs) auszahlungsgebundenen Indikatoren (fünf) sogenannte optionale Auszahlungsindikatoren festgelegt werden (die Anzahl bezieht sich auf die RP 1.0, sie ist aber variabel). Neben den auszahlungsgebundenen Indikatoren muss auch eine vorab festgelegte Anzahl der optionalen

<sup>104</sup> Eine Einordnung der jeweiligen Angemessenheit (oder gar Wirksamkeit) der Unterstützungsmaßnahmen in Reaktion auf die Coronapandemie wurde im Rahmen der Evaluierung nicht vorgenommen.

Indikatoren erfüllt werden, um die Auszahlung einer ersten Tranche einer RF anzustoßen.<sup>105</sup> Dieser Ansatz erlaubt es dem BMZ, den Partnern Flexibilität zu gewähren und zugleich bestimmte Reformen zu priorisieren. (2) Wie bei der RP 2.0 in Tunesien praktiziert, kann die Auszahlung der ersten Tranche auch zunächst von der Erfüllung einer festgelegten Anzahl an aus der Gesamtheit aller vereinbarten Indikatoren frei wählbaren Indikatoren abhängig gemacht werden. Die verbleibenden Indikatoren müssen dann für den Erhalt der folgenden Tranche erfüllt werden (Interviews). Dieser Ansatz bietet mit Blick auf die erste Tranche zwar etwas mehr Flexibilität, geht jedoch potenziell auf Kosten einer zeitnahen Erreichung von BMZ-seitig priorisierten Reformen. Flexibilität kann das BMZ grundsätzlich ebenso durch sogenannte *Waiver* (Verzicht auf Erfüllung einzelner Indikatoren) ermöglichen. Die Nutzung von diesen *Waivern* steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zur Idee der Konditionalität beziehungsweise zum Prinzip des *partnerseitigen Front Loading* (Abschnitt 4.4.2).

Jenseits der einzelnen Indikatoren hat das BMZ gleichfalls Flexibilität bei einer Neujustierung von Reformmatrizen gezeigt. So wurde im Falle Tunesiens die zunächst bilateral konzipierte RP 2.0 grundlegend angepasst, nachdem sich die Möglichkeit ergab, andere Entwicklungspartner einzubinden und die Matrix gebergemeinsam aufzusetzen. Auch in Ghana kam es zu einer Umsteuerung bei den Matrizeninhalten. Diese erfolgte jedoch vergleichsweise spät und ist weniger als Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen zu bewerten als vielmehr als notwendige Konsequenz auf die anfänglich unzureichende Bedarfsorientierung.

Schließlich besteht ein Spannungsverhältnis zwischen einer konsequenten Konditionierung und dem starken kommunikativen Fokus auf die Mittelzuwendungen (und weniger auf die dafür erforderliche Leistungserbringung) gerade zu Beginn von RPs. Dies führt dazu, dass die Seite des Forderns oft bis zur tatsächlichen Zurückhaltung von Mitteln bei den Partnern kaum wahrgenommen und der Terminus der Konditionalität faktisch oft gemieden wird.

- **BD b.): Im Rahmen der RPs wurde auf die Covid-19-Pandemie reagiert.**

Kaum ein externes Ereignis hat sich in den letzten Jahren so massiv auf die RPLs ausgewirkt wie die Covid-19-Pandemie. Deshalb bietet sie einen spezifischen und fallübergreifend relevanten Indikator zur Bewertung einer angemessenen Anpassung der RPs an veränderte Rahmenbedingungen.

Neben der Teilnahme Deutschlands an der COVAX-Initiative zeigen die Fallstudien, dass das BMZ im Zuge der RPs mit Corona-Soforthilfemaßnahmen auf die Pandemie und resultierende wirtschaftliche Krisenerscheinungen reagierte. Dem Anspruch des Kooperationsmodells, eine privilegierte Partnerschaftsform darzustellen, wird durch diese zusätzliche Unterstützung Ausdruck verliehen. Dabei fielen die weiteren Haushaltsmittelzusagen in den einzelnen RPLs unterschiedlich umfangreich aus. Während Äthiopien<sup>106</sup> und Senegal im Jahr 2020 jeweils eine Corona-Soforthilfe in Höhe von 100 Millionen Euro zugesagt wurde, waren es in Marokko insgesamt 50 Millionen Euro,<sup>107</sup> in Côte d'Ivoire 30 Millionen Euro (Dok. 133) und in Tunesien 33 Millionen Euro (Dok. 133).

Dabei begrenzten sich die Soforthilfeprogramme jedoch nicht auf diese Zusagen, sondern wurden durch länderspezifische Maßnahmen und Umsteuerungen bei einzelnen Vorhaben ergänzt. Beispielsweise wurde in Tunesien als Reaktion auf die Konsequenzen der Pandemie auf eine besonders zügige Auszahlung der RFs (nach erfolgter Reformumsetzung) geachtet, um die Liquidität des tunesischen Staats zu sichern. Zudem wurde gezielte Unterstützung für den von der Pandemie stark betroffenen Mittelstand angeboten, und Maßnahmen zur sozialen Sicherung (zum Beispiel für Cash-Transfers für Kinder und bedürftige Familien) wurden in Gang gebracht (Dok. 97).

Ghana, das als einziges RPL nicht direkt durch eine Corona-Soforthilfe unterstützt wurde, hat von ähnlichen Maßnahmen profitiert. So wurde durch die Festlegung einzelner relativ schnell zu erfüllender Indikatoren im

<sup>105</sup> Bei der RP 1.0 wurden sechs auszahlungsgebundene und fünf optionale Indikatoren definiert. Von den optionalen Indikatoren mussten zwei erfüllt werden.

<sup>106</sup> Aufgrund der politischen Situation in Äthiopien wurden diese Mittel zunächst zurückgehalten (Interviews).

<sup>107</sup> Betrachtet man die Außenzusagen, wurde Marokko sogar eine Gesamtsumme von 717 Millionen Euro zugesagt (Dok. 133).

Zuge der RF im Bereich *Good Governance* eine Auszahlung von Krediten beschleunigt – dies erfolgte jedoch faktisch erst 2021 (Interviews). Zudem wurde Ghana durch Umwidmungen laufender Vorhaben und den Studien- und Fachkräftefonds unterstützt (Dok. 93).

- **BD c.): Risiken politischer Art werden berücksichtigt, und es wird auf veränderte Rahmenbedingungen angemessen reagiert.**

Die Ergebnisse zeigen, dass das BMZ politische Risiken der RPLs bislang unterschätzt und hierauf erst im absoluten Krisenfall reagiert. Wie auch zu BM 1.3 sowie im Abschnitt zu Konditionalität (Abschnitt 4.4.2) erläutert, ist dies kritisch zu bewerten, da mit den RPs eine besonders hohe Anspruchshaltung an die politischen Rahmenbedingungen in den Partnerländern verbunden ist.

Die verzögerte Reaktion auf sich verändernde Rahmenbedingungen zeigt sich am Beispiel Äthiopiens besonders anschaulich. So wurden bis zur bürgerkriegsähnlichen Eskalation des Tigray-Konflikts lange keine für den Partner deutlichen Konsequenzen aus der sich verschlechternden politischen Gesamtlage gezogen. Entsprechend wurde ein Zurückhalten von Geldern, aber auch eine klare Kommunikation auf Ebene des politischen Dialogs bis zuletzt gemieden. Letzteres könnte langfristig Spuren hinterlassen, da äthiopische Partner wenig Verständnis für den aktuellen Auszahlungsstopp zeigen. Ihrer Auffassung nach war die deutsche Unterstützung zwar mit sektoralen Konditionen versehen (DPO-Indikatoren), nicht aber an politische Bedingungen geknüpft.

### 4.3 Kohärenz

Bei der Bewertung des Evaluierungskriteriums Kohärenz wird zwischen interner und externer Kohärenz differenziert. Dabei bezieht sich die Bewertung der internen Kohärenz auf die Arbeitsteilung und Schaffung von Synergien im Zuge des Kooperationsmodells sowie auf dessen Übereinstimmung mit Leitprinzipien der deutschen EZ. Die externe Kohärenz behandelt die „Komplementarität und Koordinationsleistung [des RP-Modells] im Zusammenspiel mit den Partnern, anderen Gebern und internationalen Organisationen“ (BMZ, 2021a: 6).

Hinsichtlich der internen Kohärenz erschwert die Heterogenität der Befunde auf Ebene der verschiedenen Bewertungsmaßstäbe eine Bilanzierung. Positive Ergebnisse zeigen sich etwa mit Blick auf die Anknüpfung der RPs an strategische Ziele und Prinzipien der deutschen EZ, Herausforderungen hingegen beim ressortgemeinsamen Vorgehen. Die externe Kohärenz des Kooperationsmodells lässt sich überwiegend positiv bewerten.

Die einzelnen Befunde zur internen Kohärenz werden in Abschnitt 4.3.1 dargelegt. Die Ergebnisse zur externen Kohärenz folgen in Abschnitt 4.3.2. Am Beginn jedes Abschnitts steht eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse. Darauf folgt jeweils eine detaillierte Ergebnisdarstellung entlang vorab definierter Bewertungsmaßstäbe, Anspruchsniveaus und nachgeordneter Bewertungsdimensionen.

#### 4.3.1 Interne Kohärenz

##### **Evaluierungsfrage 2: Inwieweit sind die Reformpartnerschaften in Einklang mit den strategischen Zielen und Prinzipien der deutschen EZ?**

Die Bewertung der internen Kohärenz des Kooperationsmodells fällt gemischt aus, das heißt, positive und negative Befunde halten sich die Waage.

Ein positiver Befund zeigt sich beispielsweise hinsichtlich der formalen Anknüpfung der RPs an strategische Ziele und Prinzipien der deutschen EZ (BM 2.1). Zudem ist eine weitgehend sinnvolle und konstruktive Arbeitsteilung von GIZ und KfW im Rahmen der Implementierung des Kooperationsmodells zu beobachten (BM 2.2).

Hinsichtlich des Zusammenspiels der beiden DOs stellen sich jedoch auch Herausforderungen. So wurde die FZ im Zuge der Planung der RPs zunächst deutlich stärker berücksichtigt als die TZ. Auch wenn dies mit der zentralen Rolle von RFs für das Kooperationsmodell begründet werden kann, steht die ungleiche Einbindung in einigen RPLs bis heute in einem klaren Spannungsverhältnis zum Anspruch, im Zuge des Kooperationsmodells

ein „Gesamtpaket“ (Dok. 4) zu offerieren (das durch sowohl FZ- als auch TZ-Maßnahmen gekennzeichnet ist). Weitere Herausforderungen zeigen sich bei der Anknüpfung der RP-Schwerpunkte an die bereits bestehenden Länderportfolios (BM 2.5) sowie im Bereich eines stärker ressortgemeinsam ausgerichteten Vorgehens, das im Rahmen der RPs noch nicht weit fortgeschritten ist (BM 2.3).

### **BM 2.1: Inwiefern sind die RPs kohärent mit den strategischen Zielen und Prinzipien der deutschen EZ?**

- AN 2.1: Formal fügen sich die RPs in die Ziele und Prinzipien der deutschen EZ ein. → **erfüllt**

Das Kooperationsmodell fügt sich formal in jene strategischen Ziele und Prinzipien ein, die für die allgemeine (sowie die afrikapolitische) Ausrichtung der deutschen EZ relevant sind (Tabelle 7). Zudem stehen die RPs in keinem Widerspruch zu strategischen Zielen und Prinzipien deutscher EZ, die durch die RPs nicht direkt adressiert werden, beispielsweise die Bearbeitung des Themenfelds Frieden, Sicherheit und Stabilität oder ökologischen Themen.<sup>108</sup> Das Anspruchsniveau 2.1 ist somit als „erfüllt“ zu bewerten.

Zur Bewertung des Anspruchsniveaus 2.1 wurden Dokumente analysiert, die übergeordnete Leitplanken für die allgemeine (und afrikapolitische) Ausrichtung der deutschen EZ markieren und als sehr wichtige strategische Referenzdokumente für die RPs zu bewerten sind (Tabelle 7). Besonders positiv hervorzuheben ist hierbei die enge Anbindung des RP-Konzepts an die Erklärung von Paris und somit an international anerkannte Grundsätze zur Wirksamkeit von EZ (OECD, 2005; BMZ, 2021a: 8). Ferner zeigt sich eine hohe Übereinstimmung mit dem Marshallplan mit Afrika (BMZ, 2017), dem Reformkonzept „BMZ 2030“ (BMZ, 2020) und der Agenda 2030 (Vereinte Nationen, 2015).

Mit Blick auf die Umsetzung der Agenda 2030 steht bei den RPs die ökonomische Dimension nachhaltiger Entwicklung im Vordergrund. Soziale und ökologische Aspekte werden zweitrangig adressiert. Aufgrund des (politisch definierten) übergeordneten Ziels der RPs (verbesserte Rahmenbedingungen für Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen) ist diese Schwerpunktlegung nachvollziehbar. Die Charakteristika des Kooperationsmodells (beispielsweise die Möglichkeiten eines breiten Instrumenteneinsatzes oder die hochrangige Dialogführung) machen diese thematische Engführung auf ökonomische Themen jedoch nicht zwingend erforderlich. So könnte der Beitrag der RPs zur sozialen und ökologischen Dimension nachhaltiger Entwicklung erhöht werden, wenn im Rahmen des Kooperationsmodells eine Bearbeitung der gesamten Bandbreite an Kernthemen und Aktionsfeldern der deutschen EZ ermöglicht werden würde (Kapitel 5).

Im Nachfolgenden bietet Tabelle 7 zunächst einen Überblick über die strategischen Ziele und Prinzipien deutscher EZ, die für die Bewertung von BM 2.1 herangezogen wurden. Daran anschließend folgen Erläuterungen zu den in der Tabelle dargestellten Ergebnissen.

<sup>108</sup> Kein Kooperationsmodell kann alle formulierten Ziele und Prinzipien deutscher EZ gleichermaßen adressieren. Anspruch an das RP-Konzept ist somit nicht, jedes einzelne der in den Dokumenten formulierten Ziele und Prinzipien abzubilden, sondern die Kernbereiche der Strategiedokumente zu adressieren und diesen nicht entgegenzustehen.

Tabelle 7 Formale Anknüpfung der RPs an Ziele und Prinzipien der deutschen EZ

| Referenzdokument   | Abgeleitete Ziele und Prinzipien   | Berücksichtigung in Konzept und RPLs                         |
|--|--|--|
| <b>Marshallplan mit Afrika</b><br>→ wird durch RPs berücksichtigt (und kein Widerspruch)   | Übergeordnetes Ziel ist die Förderung von drei Säulen:<br>(1) Wirtschaft, Handel & Beschäftigung (Schwerpunkt)<br>(2) Frieden, Sicherheit & Stabilität<br>(3) Demokratie, Rechtsstaatlichkeit & Menschenrechte   | (1) Ja<br>(2) Nein<br>(3) Teilweise                          |
| <b>Reformkonzept „BMZ 2030“</b><br>→ wird durch RPs berücksichtigt (und kein Widerspruch)  | (1) Thematische Konzentration der EZ<br>(2) Förderung umfassender Reformprogramme statt Einzelmaßnahmen<br>(3) Einfordern von mehr Eigenleistung der Partner hinsichtlich guter Regierungsführung<br>(4) Verstärkte Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft<br>(5) Engere Geberabstimmung | (1) Ja<br>(2) Ja<br>(3) Teilweise<br>(4) Teilweise<br>(5) Ja |
| <b>Agenda 2030</b><br>→ wird durch RPs berücksichtigt (und kein Widerspruch)   | Förderung nachhaltiger Entwicklung auf ihren drei Dimensionen:<br>(1) Ökonomische Entwicklung<br>(2) Ökologische Entwicklung<br>(3) Soziale Entwicklung  | (1) Ja<br>(2) Nein<br>(3) Teilweise                          |
| <b>Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit</b><br>→ wird durch RPs berücksichtigt (und kein Widerspruch) | Berücksichtigung von Wirksamkeitsprinzipien:<br>(1) <i>Ownership</i><br>(2) <i>Alignment</i><br>(3) <i>Harmonisierung</i><br>(4) <i>Ergebnisorientierung</i><br>(5) <i>Gegenseitige Rechenschaftspflicht</i>   | (1) Ja<br>(2) Ja<br>(3) Ja<br>(4) Ja<br>(5) Ja               |

Der Marshallplan mit Afrika ist das zentrale Strategiedokument für die Ausrichtung deutscher Entwicklungspolitik auf dem afrikanischen Kontinent. Die RPs adressieren den Schwerpunktbereich des Marshallplans (Förderung von Wirtschaft, Handel und Beschäftigung) sowohl konzeptionell als auch in der Umsetzung vollumfänglich. Die dritte Säule des Plans (Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten) ist ebenfalls im RP-Konzept angelegt, wurde bislang aber vor allem im Zuge der Selektion der RPLs und weniger im Rahmen der weiteren Umsetzung der RPs berücksichtigt (siehe BM 1.3). Die zweite Säule des Plans (Förderung von Frieden, Sicherheit und Stabilität) fällt aus Perspektive des BMZ in den Handlungsbereich der Nexus- und Friedenspartner (BMZ, 2020: 5) – ebenfalls eine Partnerschaftskategorie des BMZ – und wird durch die RPs nicht direkt adressiert. Wie aktuelle Entwicklungen zeigen, ist ein Ausklammern dieses Handlungsbereichs im Rahmen der RPs jedoch keine tragfähige Option. So ist die RP mit Äthiopien aufgrund von verschlechterten Rahmenbedingungen, die dem Handlungsbereich Frieden, Sicherheit und Stabilität zugeordnet werden müssen, ins Stocken gekommen.

Das Reformkonzept „BMZ 2030“ beschreibt eine umfassende Reformagenda, deren Ziel es ist, „die Maßnahmen und Mittel der Entwicklungspolitik noch strategischer, wirksamer und effizienter [...] einzusetzen“ (BMZ, 2020: 3). Wie in Tabelle 1 dargestellt, sieht das Reformkonzept Handlungen auf verschiedenen Ebenen vor. Drei davon – die anvisierte thematische Konzentration, die Förderung umfassender Reformprogramme statt Einzelmaßnahmen sowie die enge Geberabstimmung – werden im RP-Konzept aufgegriffen und auch operativ zunehmend umgesetzt. Nur bedingt gilt das für „Einfordern von

mehr Eigenleistung der Partner hinsichtlich Guter Regierungsführung“; es wird bislang nur teilweise verwirklicht. So wurden, wie unter BM 1.3 sowie in Abschnitt 4.4.2 näher ausgeführt, Anforderungen hinsichtlich guter Regierungsführung im Selektionsprozess berücksichtigt (Ex-ante-Konditionalität), im weiteren Verlauf der RPs jedoch nicht klar weiterverfolgt und gegebenenfalls eingefordert (Ex-post-Konditionalität). Gleiches gilt für die „Einbindung der Zivilgesellschaft“, zu der es – wenn überhaupt – nur punktuell gekommen ist. So hat der Dialog über die Konzeption und Ausgestaltung der RPs vornehmlich auf bilateraler politischer Ebene stattgefunden.

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung markiert (neben dem Pariser Klimaabkommen von 2015) das für die Entwicklungspolitik wohl wichtigste internationale Referenzdokument der letzten Jahre. Demnach soll durch die Bearbeitung von 17 nachhaltigen Entwicklungszielen im Zuge von Entwicklungspolitik gleichermaßen auf ökonomische, ökologische und soziale Aspekte geachtet werden (UN, 2015). Durch die RPs wird bislang insbesondere auf die Dimension der wirtschaftlichen Entwicklung eingegangen, was dem übergeordneten Ziel der RPs entspricht. Die ökologische und die soziale Dimension nachhaltiger Entwicklung werden hingegen nur peripher bearbeitet.

Schließlich weisen die RPs eine hohe Kohärenz mit der Erklärung von Paris (2005) auf – beziehungsweise mit der in den Folgejahren geführten Wirksamkeitsagenda. Mit dem Einsatz der RPs greift das Kooperationsmodell den Kerngedanken der Erklärung auf, verstärkt programmorientierte (Budget-)Hilfen als EZ-Mittel der Wahl anzubieten (Dok. 3). Zudem werden die fünf ursprünglich vereinbarten Leitprinzipien wirksamer EZ – *Ownership*, Alignment, Harmonisierung, Ergebnisorientierung und gegenseitige Rechenschaftspflicht – allesamt durch das RP-Konzept aufgegriffen und operativ zunehmend umgesetzt. Die entsprechenden Fortschritte in den Fallstudienländern variieren jedoch. Die Geberharmonisierung findet beispielsweise in Äthiopien und Tunesien intensiver statt als in Ghana (Abschnitt 4.3.2).

Bilanzierend zeigt sich eine weitgehende Übereinstimmung des Kooperationsmodells mit übergeordneten strategischen Zielen und Prinzipien der deutschen EZ. Auf einige dieser Aspekte, beispielsweise die Harmonisierung, Ergebnisorientierung, gegenseitige Rechenschaftspflicht oder Berücksichtigung und konsequente Beachtung von *Ownership*, wird im Zuge der folgenden Kapitel weiter eingegangen.

### **BM 2.2: Inwieweit werden die RPs in den RPLs komplementär und arbeitsteilig konzipiert und umgesetzt?**

- AN 2.2: Die RPs werden in der Wahrnehmung relevanter Akteur\*innen und auf Basis von Programmdokumenten komplementär und arbeitsteilig ausgestaltet. → **größtenteils erfüllt**

Eine Auswertung länderspezifischer Programmdokumente (beispielsweise Portfolioübersichten, Länderdatenblätter und Sachstände) zeigt, dass die RPs größtenteils komplementär und arbeitsteilig ausgestaltet sind. Dies deckt sich weitgehend mit der Wahrnehmung von Vertreter\*innen deutscher EZ. Hierbei zeigen die Interviews jedoch auch, dass zum Zeitpunkt der Berichtslegung – also vier Jahre nach Beginn der ersten RPs – die genaue Abgrenzung von RP-Portfolio und restlichem bilateralem Länderportfolio nach wie vor unklar ist.<sup>109</sup>

Mit Blick auf die Frage, ob durch die RPs – aus Sicht von Vertreter\*innen der deutschen EZ, anderer Geber und Partnerakteur\*innen – komparative Vorteile der deutschen EZ wirksam werden und die Arbeitsteilung von BMZ, GIZ und KfW in der Konzeptionsphase der RPs hierzu beiträgt (BD a.), kann eine überwiegend positive Bilanz gezogen werden. Die Rolle der TZ könnte im Zuge der Planung und Implementierung jedoch weiter gestärkt werden. Hinsichtlich der Frage, ob sich bei der Implementierung in den Fokusländern klare und nachvollziehbare Zuständigkeitsstrukturen erkennen lassen und Dopplungen von Maßnahmen der DOs vermieden werden (BD b.), ist das Fazit ebenfalls weitgehend positiv.

<sup>109</sup> Wie in Abschnitt 4.1 erläutert, wurde während der Berichtsphase ein diesbezüglicher Klärungsprozess innerhalb des BMZ geführt.

- **BD a.): Komparative Vorteile der deutschen EZ und der Durchführungsorganisationen werden in der Wahrnehmung beteiligter Akteur\*innen bei der Konzeption und Planung der RPs berücksichtigt.**

Durch die RPs können in der Wahrnehmung von Interviewpartner\*innen aus allen Akteursgruppen (deutsche EZ, RPLs und Geber) komparative Vorteile der deutschen EZ zum Tragen kommen. Ein grundsätzliches Argument hierfür ist, dass im Zuge der Konzeptionierung einer RP der gesamte Instrumentenkasten deutscher EZ genutzt werden kann und somit TZ- wie FZ-Maßnahmen zum Einsatz kommen können. Hiervon wurde im Zuge der Planung einzelner RPs auch Gebrauch gemacht, woraus sich in Tunesien und Äthiopien kohärent abgestimmte Kompositionen von FZ- und TZ-Vorhaben ergeben haben. Dabei wird, wie sich an der tunesischen RP zeigt, der flankierende TZ-Beitrag Deutschlands im Rahmen der RF von Vertreter\*innen des RPLs als auch von anderen Gebern als besonders positives Attribut deutscher EZ hervorgehoben. Konkret werden in Tunesien etwa die Unterstützung der tunesischen Investitionsbehörde (Tunisia Investment Authority) sowie die Stärkung der Antikorruptionsbehörde ausdrücklich positiv erwähnt.

Zudem wird von Partnerseite wertgeschätzt, dass durch die RPs das bisherige EZ-Engagement in Sektoren fortgeführt werden kann, in denen bereits seit mehreren Jahren Kooperationsbeziehungen bestehen. So wird beispielsweise das weiterführende Engagement Deutschlands im Agrarsektor Äthiopiens von der Partnerseite besonders anerkannt. Eine vergleichbare Anknüpfung beziehungsweise ein Aufbauen auf bestehenden Strukturen wird auch in Ghana im Bereich GG und in Tunesien im Banken- und Finanzsektor verfolgt (Interviews).

Trotz der grundsätzlich positiven Wahrnehmungen der TZ-FZ-Verzahnung verweist eine Reihe von Interviewpartner\*innen darauf, dass die Einbindung der TZ in den Planungsphasen der einzelnen RPs eine geringere Berücksichtigung gefunden hat als die der FZ. Selbst wenn dies vor dem Hintergrund der Einführung des Finanzierungsinstruments der RF nachvollziehbar erscheint, wurde wiederholt betont, dass eine holistische Planungsperspektive unter Einbezug der TZ respektive passender Begleitmaßnahmen sinnvoll sei. Diese Forderung steht grundsätzlich auch im Einklang mit einschlägiger Fachliteratur zur Budgethilfe, in der begleitenden Maßnahmen (seitens der FZ wie der TZ) ein Mehrwert für die Effektivität der Budgethilfen attestiert wird, da sie die Finanzierungsfunktion der Budgethilfe durch eine Reform- beziehungsweise Governance-Funktion ergänzen. Demnach gilt: Wenn begleitende Maßnahmen bedarfs- und nachfrageorientiert eingesetzt werden, können sie – im Unterschied zu den finanziellen Beiträgen der Budgethilfe – die Reform- beziehungsweise Governance-Funktion der Budgethilfe unmittelbar adressieren. Dies wird dadurch erreicht, dass diese Maßnahmen einen direkten Beitrag zur erfolgreichen Implementierung von Reformen leisten und somit unmittelbar zum Ziel guter Regierungsführung beitragen können (Krisch et al., 2015; Krisch und Schmitt, 2015).

Dementsprechend wäre ein gezielter Einsatz von TZ-Maßnahmen auch bei der Konzeption und Implementierung von RFs denkbar. Insbesondere vor diesem Hintergrund ist positiv hervorzuheben, dass im Zuge der RPs der konstatierten Schieflage zwischen TZ und FZ in Planung und Umsetzung durch eine zunehmende Flankierung der RFs durch TZ-Maßnahmen (etwa seit 2019 durch die Einführung der GG-Initiative) entgegengewirkt wird. Durch die Schaffung eines TZ-Regionalvorhabens „Unterstützung der Reformpartnerschaften“ wird eine paritätische Einbindung beider DOs in allen Phasen der RPs unterstützt. Die deutlichen Unterschiede mit Blick auf die eingesetzten Mittelvolumina für TZ- und FZ-Maßnahmen im Zuge einzelner RPs (etwa Marokko; siehe auch Abschnitt 4.1) weisen jedoch darauf hin, dass in den betroffenen RPLs noch ein Ungleichgewicht zwischen TZ und FZ besteht.

- **BD b.): Im Zuge der Implementierung der RPs sind die Zuständigkeiten der DOs klar und nachvollziehbar aufgesetzt, wodurch Dopplungen von Aktivitäten vermieden werden.**

Hinsichtlich der Arbeitsteilung von GIZ und KfW im Zuge der Implementierung des Kooperationsmodells kann eine weitgehend positive Bilanz gezogen werden. Entsprechend lassen sich in keinem Fallstudienland unnötige Dopplungen oder gar Widersprüche von Maßnahmen erkennen.

Befunde aus Äthiopien weisen jedoch darauf hin, dass eine übergeordnete konzeptionelle Klarheit hinsichtlich der unterschiedlichen Rollen deutscher EZ-Akteur\*innen für die RP auf Partnerseite noch nicht vollständig gegeben ist (Interviews). In Ghana besteht zwar ebenfalls eine klare Arbeitsteilung der beiden

DOs, jedoch nahm die GIZ bis dato eine recht nachgeordnete Rolle ein und die Notwendigkeit für Absprachen ist verhältnismäßig begrenzt gewesen (Interviews). Auch in Tunesien ist zu konstatieren, dass die RP vornehmlich mit einem FZ-Angebot assoziiert wird (Interviews). Nichtsdestotrotz wird die Zusammenarbeit der DOs positiv hervorgehoben – unter anderem auch mit Blick auf den Wassersektor. Dass dieser Sektor im Zuge der Interviews wiederholt Erwähnung findet, hängt damit zusammen, dass die beiden offiziellen RFs in Tunesien (im Banken- und Finanzsektor sowie im öffentlichen Sektor) partnerseitig nicht etwa als neues Finanzierungsinstrument im Sinne eines *financement des réformes* verstanden, sondern schlicht als *appui budgétaires* bezeichnet und als herkömmliche Budgethilfen gesehen werden.<sup>110</sup> Da im Wassersektor bereits mit *Policy Based Lendings* und Reformmatrizen gearbeitet worden ist, verstehen auch andere Geber und die tunesische Seite die Kooperation des BMZ in diesem Bereich als Teil der RP. Diese Tatsache stellt nicht in erster Linie eine Herausforderung für die Zusammenarbeit der DOs dar, wirft jedoch Fragen zum Verständnis und zur Kommunikation der RP auf – insbesondere hinsichtlich des Verhältnisses zwischen RP und restlichem bilateralem Länderportfolio (hierzu BM 2.5).

### **BM 2.3: Inwiefern werden die RPs ressortübergreifend abgestimmt und komplementär zu EZ-relevanten Vorhaben anderer in den RPLs vertretener Ressorts umgesetzt?**

- AN 2.3: Die RPs werden in der Wahrnehmung relevanter Akteur\*innen und auf Basis von Programmdokumenten ressortübergreifend abgestimmt und komplementär zu EZ-relevanten Vorhaben anderer Ressorts umgesetzt. → **kaum erfüllt**

Es findet sich keine Evidenz dafür, dass die Umsetzung eines stärker ressortgemeinsamen Handelns durch das Kooperationsmodell substantiell befördert werden konnte. Das im RP-Konzept verankerte Ziel, mit dem Kooperationsmodell einen Whole-of-Government-Ansatz beziehungsweise das Verständnis eines „Made with Germany“-Ansatzes (Dok. 1) voranzutreiben, wurde somit (noch) nicht erreicht.

Im Zuge der RPs wurden verschiedene ressortübergreifende Gesprächsrunden gestärkt. Zu nennen sind (1) der Ressortkreis Afrika, der auf deutscher Staatssekretärebene angesiedelt ist und (länder-)übergreifende Aspekte der deutschen Afrikapolitik in den Blick nimmt, (2) die Binationale Kommission, die ein ressortgemeinsames Vorgehen in Äthiopien stärken soll, oder (3) zusätzliche Abstimmungsrunden zwischen BMZ und Auswärtigem Amt (AA), die im Falle Tunesiens stattgefunden haben. Dabei muss festgehalten werden, dass all diese Foren ausschließlich einem ressortübergreifenden Informationsaustausch auf strategischer Ebene dienten und keine Effekte auf eine tatsächliche ressortgemeinsame Auf- oder Umsetzung von Vorhaben hatten. Dies gilt trotz der vom BMF angestoßenen Anknüpfung der RPs an den CwA. Denn auch wenn der CwA laut Interviews anfänglich zu einem ressortübergreifenden Austausch über die strategische Ausrichtung Deutschlands in den RPLs beitragen konnte (Interviews), entfaltete er keine weitere Bedeutung für die Zusammenarbeit auf Länderebene und verlor seit 2017 auch sukzessive an Relevanz für den strategischen Austausch mit den RPLs und anderen Gebern (Interviews). Diese übergeordneten Ergebnisse sind insbesondere für die RPs mit Ghana und Äthiopien bedeutsam, da das BMZ diese explizit als Pilotländer für ein verstärktes ressortgemeinsames Handeln benannt hat.

<sup>110</sup> Auch wenn das partnerseitige *Front Loading* sowie der Verweis auf eine stärkere Tranchierung der finanziellen Zusagen als neue Elemente des Instruments bezeichnet werden, werden die RFs laut Vertreter\*innen der deutschen EZ nicht als grundsätzlich neues Finanzierungsinstrument bewertet. Sie sind demnach vielmehr mit bereits bekannten Formen der Budgethilfe vergleichbar.

- **BD a.): Unterschiedliche Ressorts stimmen sich für ihre Aktivitäten ab.**

Die RPs haben bisher für eine ressortübergreifende Abstimmung EZ-relevanter Aktivitäten nur wenige Impulse gesetzt, die über einen übergeordneten Informationsaustausch hinausgehen. So ist beispielsweise die Binationale Kommission in Äthiopien seit 2019 zweimal zusammengekommen, was einen Informationsaustausch über Strategien und Ansätze verschiedener Ressorts zwar beförderte (Interviews), Hinweise auf konkrete Ergebnisse, im Sinne einer geplanten Anpassung von Strategien einzelner Ressorts oder konkreter Abstimmungen auf Vorhabenebene, liegen jedoch nicht vor. Gleiches gilt für die RP mit Ghana, für die ebenfalls Abstimmungsrunden mit Vertreter\*innen unterschiedlicher Ressorts stattgefunden haben, ohne dass diese nachvollziehbare Konsequenzen für die Implementation der RP mit sich gebracht hätten (Interviews).

Auch wenn eine stärkere Abstimmung zwischen allen (EZ-relevanten) Ressorts wichtig ist, gilt das besonders für BMZ und AA. Gerade angesichts potenzieller Krisensituationen erscheint eine verstärkte Zusammenarbeit dieser beiden Bundesministerien bedeutsam, wie die RP mit Tunesien zeigt. So ist es laut Interviewaussagen vor dem Hintergrund der aktuellen Finanz- und Regierungskrise besonders hilfreich, dass bei den Bedingungen für die weitere Förderung Tunesiens ein Konsens zwischen diesen beiden Ressorts besteht. Nichtsdestotrotz gibt es in Tunesien auch Stimmen, die eine noch stärkere Kooperation mit dem AA, etwa in Form eines stärkeren Engagements der Botschaft, im Zuge der RP als notwendig erachten. Zudem lässt sich bislang genauso wenig eine weitere strategische Verknüpfung der beiden Ministerien erkennen. Beispielsweise werden die sogenannten Ta'ziz-Partnerschaften<sup>111</sup> des AA (Auswärtiges Amt, 2021) noch nicht in sichtbarer Art und Weise mit der RP in Verbindung gebracht, obgleich beide Initiativen ähnliche beziehungsweise komplementäre Zielsetzungen verfolgen: die Stärkung demokratischer Reformen und Strukturen.

- **BD b.): Unterschiedliche Ressorts setzen gemeinsame Aktivitäten auf oder um.**

Wie oben skizziert, haben die RPs bisher zu keinem nennenswerten Impuls für die Auf- oder Umsetzung ressortgemeinsamer Vorhaben geführt. Auch wenn die RP mit Tunesien anschaulich illustriert, wie eine Kollaboration konkret aussehen könnte – ein AA-gefördertes GIZ-Vorhaben wurde im Bereich der Antikorruptionsförderung als Begleitmaßnahme in die RP 1.0 integriert –, stellt ressortgemeinsames Handeln noch eine große Herausforderung für die RPs dar. Dies zeigt sich ebenso beispielhaft daran, dass der für die Stärkung ressortgemeinsamen Handelns aufgelegte Innovationsfonds (Dok. 46) bis 2021 nur einmal abgerufen wurde.<sup>112</sup>

**BM 2.4: Inwieweit greifen die unterschiedlichen Handlungsbereiche der RPs in ihren jeweiligen Kontexten sinnvoll ineinander und welche Rolle spielen Reformmatrizen als Planungsinstrumente für die RPs?**

- AN 2.4: Reformmatrizen dienen den RPs als Planungsinstrument, und die Handlungsbereiche der RPs greifen kontextangemessen ineinander. → **(1) Handlungsbereiche werden adressiert; (2) Matrizen haben das Potenzial, als nützliches Instrument für die Planung der RP und den Dialog zu dienen.**

Die Fallstudien zeigen unterschiedliche Befunde hinsichtlich BM 2.4. Selbst wenn die Möglichkeiten einer Ergebnisaggregation begrenzt sind, schmälert dies nicht die Bedeutung der Ergebnisse für die künftige Ausgestaltung des Kooperationsmodells. So verdeutlichen die Befunde vor allem zwei Aspekte: Erstens bringt die Nutzung von Reformmatrizen Potenziale für die Strukturierung der RPs und den (Partner-)Dialog mit sich.

<sup>111</sup> „Das arabische Wort ‚Ta’ziz‘ bedeutet Stärkung bzw. Konsolidierung und verdeutlicht den Kern des Programms: die Stärkung demokratischer Reformen und Strukturen“ (Auswärtiges Amt, 2021).

<sup>112</sup> Dabei handelt es sich um eine Studie, die in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft durch den Fonds gefördert und zu Finanzierungsangeboten für mittelständische Unternehmen im Agrarsektor in Äthiopien durchgeführt wird (Dok. 124). Das Verfahren rund um diese Studie könnte zu Lernerfahrungen für künftige ressortgemeinsame Initiativen führen. Grundsätzlich sollte jedoch eruiert werden, weshalb der Fonds bislang so wenig abgerufen wurde beziehungsweise was hier Abhilfe verschaffen könnte.

Zweitens werden die verschiedenen Handlungsbereiche der RPs – (1) die Bearbeitung eines Schwerpunktsektors, (2) die Förderung guter Regierungsführung und (3) die Wirtschaftsförderung (Abschnitt 2.2) – in allen Fallstudienländern adressiert, wobei ihre Verknüpfung optimiert werden könnte.

- **BD a.): Reformmatrizen dienen als übergeordnetes Planungsinstrument für die RPs.**

Reformmatrizen<sup>113</sup> bergen Potenziale für die Planung der RPs sowie für eine gelungene Dialogführung mit den RPLs und anderen Gebern. Die Nutzungsweise und der Stellenwert von Reformmatrizen unterscheiden sich jedoch in den verschiedenen RPLs. Wie im Folgenden weiter ausgeführt wird, werden sie bislang in Tunesien am intensivsten verwendet, gleichwohl sind sie auch in Äthiopien und Ghana für eine strukturierte Dialogführung dienlich.

Die unterschiedliche Art und Weise, wie Matrizen gebraucht werden, ist darauf zurückzuführen, dass sich die RPs in verschiedenen Entwicklungsstadien befinden und in den Fallstudienländern zwei Matrizen typen genutzt werden. Während in Tunesien, Äthiopien (in Form einer DPO mit der Weltbank) und Marokko RF-Matrizen Anwendung finden, werden in Ghana, Côte d'Ivoire und Senegal Reformpartnerschaftsmatrizen (RP-Matrizen) eingesetzt (Dok. 01\_K). Hiermit gehen unterschiedliche Reichweiten und verschiedene Zuständigkeiten der deutschen EZ-Akteur\*innen einher: So bilden die RP-Matrizen neben den anvisierten Reformschritten und dazugehörigen Meilensteinen auch begleitende FZ- und TZ-Maßnahmen ab. Zudem ist hier das BMZ aufgrund seiner koordinierenden Rolle in zentraler Verantwortung. Die RF-Matrizen hingegen sind ausschließlich auf das Finanzierungsinstrument (die RFs) und die damit verbundene Konditionalität bei der Erreichung der formulierten Reformschritte ausgerichtet. Begleitende TZ-Maßnahmen werden nicht mit aufgeführt. Durch den klaren FZ-Fokus ist die KfW dann maßgeblich in der Verantwortung.

Die Fallstudienresultate zeigen, dass eine konzeptionell grundsätzlich gewünschte RF aus verschiedenen Gründen nicht in allen RPLs zustande gekommen ist. Dementsprechend liegen in diesen RPLs auch keine RF-Matrizen vor. In RPLs, in denen es diese gibt, wird hingegen auf die Erarbeitung von RP-Matrizen verzichtet. Dabei wäre eine Nutzung von RF- und RP-Matrizen in einem RPL durchaus denkbar, und sie könnte Vorteile mit sich bringen. Welche konkret gemeint sind, zeigt sich besonders gut an der RP mit Tunesien, bei der klare Potenziale von den RF-Matrizen ausgehen, aber auch Einbußen auf das Fehlen einer RP-Matrix zurückgeführt werden können.

Verschiedene Interviewpartner\*innen bezeichnen die RF-Matrizen in Tunesien als ein Instrument, das sich positiv auf den Dialog mit den Partnern sowie anderen Gebern auswirkt. Erklärungen mit Blick auf den Partnerdialog sind, (1) dass die Matrizen zu einer Strukturierung der EZ beigetragen haben und (2) durch die Darstellung der vereinbarten Reformschritte, Meilensteine und Indikatoren klare Referenzpunkte und eine Verbindlichkeit für das Monitoring des Projektfortschritts bieten. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die RF-Matrizen rein sektoral ausgerichtet sind, was die Gefahr birgt, dass Kooperationsbereiche jenseits der RF eine geringere Berücksichtigung finden. Zudem werden lediglich die mit der Auszahlung der RF in Verbindung stehenden Reformschritte und Meilensteine abgebildet. Zusammenhänge zu flankierenden Unterstützungen durch FZ- oder TZ-Maßnahmen, die nicht an Konditionalitäten gebunden sind, finden keine Erwähnung. Während Konkretionen hinsichtlich der flankierenden Maßnahmen bei den RP-Matrizen (beispielsweise in Ghana) aufgenommen worden sind (Dok. 33) und diesbezüglich Vorteile bieten, sind auch die RP-Matrizen nicht übersektoral angelegt, weshalb das Problem der potenziell fehlenden Berücksichtigung anderer Kooperationsbereiche gleichfalls mit den RP-Matrizen bislang nicht gelöst werden kann. Ob und inwiefern diesen Herausforderungen künftig begegnet werden könnte, wird im Schlussfolgerungskapitel ausgeführt.

<sup>113</sup> Reformmatrizen dienen im Rahmen des Kooperationsmodells unter anderem dazu, die anvisierten Reformschritte der einzelnen RPs zu explizieren und das Monitoring der Reformschritte zu vereinfachen. In dieser Funktion sind Reformmatrizen bereits aus der Vergabe der allgemeinen Budgethilfe bekannt und entsprechen den dort verwendeten *Performance Assessment Frameworks* (Orth et al., 2017: vii).

Ungeachtet der konkreten technischen Ausgestaltung der Matrizen bleibt mit Blick auf die strategische Ebene bemerkenswert, dass den Matrizen aufgrund fehlender Länderstrategien in allen genauer untersuchten RPLs bisher noch ein übergeordneter Anknüpfungspunkt fehlt, in dem langfristige Ziele besser eingebettet sein könnten.<sup>114</sup> Unterstrichen wird die Relevanz von Länderstrategien überdies durch eine Empfehlung des OECD DAC, der in seinem letzten Prüfbericht über die deutsche EZ nicht nur die Erstellung, sondern auch die transparente Darlegung dieser Strategien vor den Partnerländern anregte (OECD, 2021a: 10).

- **BD b.): Die Handlungsbereiche der RPs greifen kontextangemessen ineinander.**

Analog zu den in der ToC dargestellten konzeptionellen Vorgaben lassen sich in allen Fokusländern Vorhaben zu den drei übergeordneten Handlungsbereichen<sup>115</sup> der RPs zuordnen. Inwieweit diese Vorhaben nachvollziehbar miteinander verknüpft sind, unterscheidet sich dabei jedoch. Während sich in Tunesien und Äthiopien eine kontextangemessene Wahl und Verknüpfung der Handlungsbereiche feststellen lässt, ist die Wahl des Schwerpunktsektors in Ghana vor dem Hintergrund der kontextuellen Rahmenbedingungen nur schwerlich nachvollziehbar (siehe BM 1.2).

Die Maßnahmen der RP mit Tunesien sind kongruent auf dessen übergeordnetes Ziel (verbesserte Rahmenbedingungen für Investitionen) ausgerichtet. Die Förderung der RP-Schwerpunkte, des Banken- und Finanzsektors sowie des öffentlichen Sektors, ist vor dem Hintergrund des Länderkontexts nachvollziehbar gewählt, da in diesen Bereichen besondere strukturelle Probleme bestanden beziehungsweise bestehen. Abweichend von der Logik der ToC wird der Handlungsbereich gute Regierungsführung vorwiegend durch die RP 2.0 im öffentlichen Sektor bearbeitet und nur in Teilen – wie vorgesehen – durch flankierende Maßnahmen unter dem Dach der Governance-Initiative. Angesichts der großen Herausforderungen hinsichtlich GG – die sich im Falle Tunesiens jüngst vergrößert haben – ist die Behandlung des Themas im Rahmen einer RF plausibel. Mit Blick auf Maßnahmen direkter Wirtschaftsförderung werden in Tunesien derzeit im Rahmen der SI AuB – die auf die Erreichung des übergeordneten Ziels der RP ausgerichtet ist – drei Module bearbeitet. Dabei werden Projektmittel in einer Höhe von circa 44 Millionen Euro umgesetzt (Dok. 107). Insgesamt zeigt sich, dass die Handlungsbereiche kontextangemessen gewählt sind und mit Blick auf das übergeordnete Ziel der RP sinnvoll ineinandergreifen. Lediglich das Ziel der thematischen Konzentration könnte in Tunesien aus den Augen verloren werden, weil gegenwärtig vier anstelle der im Rahmen der „BMZ 2030“-Strategie vorgesehenen drei Kernthemen<sup>116</sup> bearbeitet werden.

In Äthiopien ist der RP-Sektor auf nachhaltige Wirtschaftsförderung ausgerichtet. Als eine Säule konzentriert sich die RF auf Wirtschaftsreformen auf der Makroebene zur Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen. Als zweite Säule unterstützt Deutschland Vorhaben zur Verbesserung privatwirtschaftlichen Engagements insbesondere im Agrarsektor (Interviews). Der Fokus auf den Agrarsektor als Wachstumsmotor für Äthiopien ist kontextangemessen gewählt, auch vor dem Hintergrund, dass die RP in diesem Sektor auf einem langjährigen Portfolio deutscher EZ aufbauen kann (Interviews). Dem Handlungsbereich zu guter Regierungsführung und der Governance-Initiative sind folgende Vorhaben zuzuordnen: Unterstützung des äthiopischen Wahlprozesses (seit 2019), Unterstützung der äthiopischen Menschenrechtskommission (seit 2021) und auch Land-Governance (seit 2018) (Interviews). Momentan stehen die Handlungsbereiche der RP mit Äthiopien noch vornehmlich unverbunden nebeneinander, doch mehrere Interviewpartner\*innen betonen, dass eine stärkere Verknüpfung angestrebt werde.

<sup>114</sup> Das Fehlen der Länderstrategien steht in keinem direkten Zusammenhang mit der Einführung der RPs. Nach Inkrafttreten des Reformkonzepts „BMZ 2030“ setzte das BMZ alle bereits vorliegenden Länderstrategien aus und beauftragte die Erstellung von neuen.

<sup>115</sup> Diese sind, wie in der ToC abgebildet, (1) die Bearbeitung eines Schwerpunktsektors, (2) die Förderung guter Regierungsführung und (3) die Wirtschaftsförderung.

<sup>116</sup> Die vier Kernthemen sind: (1) Ausbildung und nachhaltiges Wachstum für gute Jobs (unter anderem durch RP 1.0 adressiert), (2) Frieden und gesellschaftlicher Wandel (unter anderem durch RP 2.0 adressiert), (3) Schutz unserer Lebensgrundlagen – Umwelt und natürliche Ressourcen (Wassersektor) sowie (4) Verantwortung für unseren Planeten – Klima und Energie (Energiesektor).

In Ghana erscheint die zunächst vorgenommene Engführung auf den Bereich erneuerbare Energien und Energieeffizienz dagegen wenig überzeugend. Obwohl das Thema erneuerbare Energien für Ghana einen hohen Stellenwert hat, hätte eine gute Sektoranalyse zu Beginn zeigen müssen, dass die Herausforderungen im gesamten Energiesektor immens sind. Ohne eine große und konzertierte internationale Kraftanstrengung und substanzielle Reformen im gesamten Energiebereich bleibt der Erfolg der Partnerschaft fraglich (Interviews). Deshalb ist im Energiesektor nunmehr auch eine gemeinsame Finanzierung mit der Weltbank geplant. Dabei ist aber nach wie vor unklar, wie groß der politische Reformwille und die Kraft zur Umsetzung auf ghanaischer Seite sind.<sup>117</sup> Die Ergänzung des RP-Portfolios um GG (als RF) und die beabsichtigte Ausweitung der RP auf den Bereich nachhaltige Wirtschaftsentwicklung sind dagegen kontextuell leichter nachvollziehbar. Inwiefern sie letztlich jedoch kontextangemessen ineinandergreifen werden, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht sagen.

### **BM 2.5: Inwiefern sind die RPs mit den bestehenden Länderportfolios kohärent abgestimmt?**

- AN 2.5: Die RPs sind mit den Länderportfolios abgestimmt. → **Abstimmung in allen RPLs angestoßen, Zusammenführung und Abstimmung unterscheiden sich in ihrer Reichweite je RPL**

In allen RPLs wurden Prozesse zur Abstimmung von RP und bestehendem Länderportfolio angestoßen. Diese sind in den verschiedenen RPLs unterschiedlich weit fortgeschritten. Eine stärkere Koordination entspricht dem Ziel thematischer Konzentration von „BMZ 2030“ (BMZ, 2020; Dok. 4). Dabei ist eine Ausgestaltung entlang länderspezifischer Kontexte sinnvoll.

Bisher bestehen nach wie vor Unklarheiten über die Ausgestaltung der Abstimmung von RP und Länderportfolio.<sup>118</sup> Ein übergeordneter Klärungsprozess wurde deshalb inzwischen angestoßen, hat jedoch noch keine klaren Ergebnisse gezeitigt (Dok. 121). Aus konzeptioneller Sicht stellt sich so nach wie vor die Frage, was mit dem formal angestrebten Mainstreaming der gesamten Länderportfolios nach den RPs (Dok. 4) gemeint ist. So bleibt etwa unklar, (1) ob bestehende Länderportfolios mittelfristig komplett durch die RP-Portfolios ersetzt werden sollen, (2) ob einzelne Kernthemen oder Aktionsfelder auch neben den RPs bearbeitet werden können und (3) welche Kernthemen künftig überhaupt in eine RP integriert werden können. Die Möglichkeiten der Integration einzelner Kernthemen hängt dabei nicht zuletzt mit der Frage zusammen, ob eine thematische Öffnung der RPs denkbar ist (Kapitel 5).

Mit Blick auf die Fallstudien zeigt sich, dass das konzeptionell angelegte Mainstreaming des gesamten Länderportfolios hin zu einem RP-Portfolio (Dok. 4) in Tunesien vergleichsweise weit fortgeschritten ist. So sollen drei der vier deutschen Kernthemen<sup>119</sup> künftig in die RP und eine bebergemeinsame Matrix integriert werden. In Äthiopien fußt die RP auf zwei Säulen. Der Fokus auf Privatwirtschaftsförderung und Liberalisierung des staatlich gelenkten äthiopischen Wirtschaftssystems ist mit der RF neu zum deutschen Portfolio hinzugekommen, während die zweite Säule und ein verstärktes Engagement deutscher EZ im Agrarsektor auf dem bisherigen EZ-Portfolio in Äthiopien aufbauen, das diesen Schwerpunkt bereits enthielt. Die Verknüpfung zwischen dem neuen Fokus und dem bisherigen Portfolio findet sich darin, dass sich die Erweiterung des deutschen Engagements im Agrarsektor auch an verbesserten Rahmenbedingungen für den Privatsektor ausrichtet, etwa über Vorhaben zur Mechanisierung (Interviews). In Ghana ist die Verknüpfung von RP und Länderportfolio bisher am wenigsten fortgeschritten. Obwohl der GG-Sektor bereits im vorherigen Länderportfolio enthalten war, erfolgte eine diesbezügliche Ergänzung des RP-Portfolios erst

<sup>117</sup> Neben den erforderlichen Reformen der großen halbstaatlichen Energieversorgungsunternehmen und der Herausforderung, marktgerechte Energiepreise zu verlangen (Ghana verfügt schon jetzt über eine der höchsten Energiepreise in Afrika), steht vor allem zu vermuten, dass die bisherigen unvorteilhaften Vertragsmodalitäten auf Nepotismus zurückzuführen sind.

<sup>118</sup> So ist beteiligten Akteur\*innen der deutschen EZ sowie der Partnerseite in Teilen unklar, welche Maßnahmen aktuell überhaupt zu den RPs gezählt werden und welche künftig dazu gezählt werden können.

<sup>119</sup> Integriert sind (1) Ausbildung und nachhaltiges Wachstum für gute Jobs (bislang durch die RP 1.0 adressiert), (2) Frieden und gesellschaftlicher Wandel (bislang durch die RP 2.0 adressiert) und (3) Schutz unserer Lebensgrundlagen – Umwelt und natürliche Ressourcen (bislang im separaten Wassersektor bearbeitet). Ausgeklammert wird (4) Verantwortung für unseren Planeten – Klima und Energie, das insbesondere durch einen separaten Förderkredit, der direkt an den tunesischen Energiebetreiber fließt, bearbeitet wird.

2021. Zudem war der Bereich erneuerbarer Energien mit dem Länderportfolio zuvor nur wenig verbunden. Dies spiegelt sich entsprechend in der Reformmatrix, die keine klar ausgeflaggt Anknüpfungspunkte zum restlichen Länderportfolio enthält. Gegenwärtig ist eine Ausweitung der RP auf den für das derzeitige Länderportfolio zentralen Bereich nachhaltige Wirtschaftsförderung geplant.

Wie zu Beginn des Kapitels erwähnt, lässt sich mit Blick auf die interne Kohärenz der RPs eine gemischte Bilanz konstatieren. Neben einer Reihe positiver Befunde zeigen sich etliche Herausforderungen, die angegangen werden müssen.

#### 4.3.2 Externe Kohärenz

##### **Evaluierungsfrage 3: Inwieweit sind die Reformpartnerschaften mit den Strategien und Aktivitäten anderer bi- und multilateraler Geber abgestimmt und ergänzen sie diese sinnvoll?**

Da die Schwerpunktbereiche der RPs größtenteils mit den Strategien und Aktivitäten anderer Geber abgestimmt sind und diese sinnvoll ergänzen, lässt sich mit Blick auf die externe Kohärenz ein weitgehend positives Fazit ziehen. Bilanzierend lässt sich konstatieren, dass mit dem Kooperationsmodell wichtige Impulse für eine Geberharmonisierung auf strategischer Ebene gesetzt wurden. Allerdings stellen sich gleichzeitig noch Herausforderungen, etwa bei der Reichweite der Harmonisierung.

Herausforderungen mit Blick auf die Harmonisierung können damit in Verbindung gebracht werden, dass dem im RP-Konzept angelegten Anspruch einer „Multilateralisierung“ (Dok. 4) zu Beginn der konkreten Ausgestaltung der RPs der ersten Generation noch nicht umfänglich Rechnung getragen wurde und diese sich erst im weiteren Verlauf klarer herauschälte. Hinsichtlich der Reichweite der externen Kohärenz lässt sich zudem feststellen, dass die Geberharmonisierung vornehmlich auf die Schwerpunktsektoren der RPs – beziehungsweise auf großvolumige Kofinanzierungen – fokussiert. Absprachen zu flankierenden Einzelmaßnahmen und Maßnahmen aus anderen Handlungsbereichen des bilateralen deutschen Länderportfolios werden im Rahmen der Geberabsprachen weniger integriert. Zusätzlich wird die Geberharmonisierung im Zuge gemeinsamer Finanzierungen in einzelnen RPLs durch die bilaterale Sequenzierung und Priorisierung auszahlungsrelevanter Indikatoren begrenzt. Damit einher geht, dass trotz eines augenscheinlich multilateralen Vorgehens bilaterale FZ-Verträge aufgesetzt werden. Eine Einigung der verschiedenen Geber auf gemeinsame auszahlungsrelevante Reformen beziehungsweise Trigger wurde etwa in Tunesien bislang nicht erreicht (Interviews). Dieses Vorgehen ist bereits mit Blick auf die Vergabe allgemeiner Budgethilfe problematisiert worden, da es eine Koordination insofern unterminiert, als dass es unilaterale und unkoordinierte Auszahlungsentscheidungen forciert (Orth et al., 2017: 38).

Zuletzt ist festzuhalten, dass die internationale Anknüpfung der RPs an die CwA-Initiative impulsgebend gewesen ist für erste Geberabsprachen und dazu beigetragen hat, Unterstützung für die RPs auf hoher Ebene der Partnerseite sicherzustellen (Interviews). Der CwA wurde jedoch teilweise von Partnern wie Gebern als deutsche Initiative<sup>120</sup> wahrgenommen, was ein Grund sein mag, weshalb er keine entscheidende Bedeutung für die Zusammenarbeit auf Länderebene entfalten konnte. Interviews weisen zudem auf einen über den Zeitverlauf voranschreitenden Bedeutungsverlust des CwA hin, insbesondere auf operativer Ebene. So zeigt sich auch etwa in Tunesien, dass sich – anstelle der CwA-Matrix – die mit anderen Gebern abgesprochene RF-Matrix der RP 2.0 zum wichtigsten Referenzdokument für gebergemeinsames Handeln entwickelt (Interviews). Es gibt Hinweise darauf, dass dies damit zusammenhängt, dass die RF-Matrix im Vergleich zur CwA-Matrix weniger mit der Vorreiterrolle einzelner Geber in Verbindung gebracht wird, was eine breite Geberunterstützung befördert (Interviews).

Im Folgenden werden die Ergebnisse zur externen Kohärenz detailliert und entlang von Fallstudienbeispielen erläutert.

<sup>120</sup> Im Falle Tunesiens wird auch der Weltbank eine dominante Rolle zugeschrieben (Interviews).

### **BM 3.1: Inwieweit sind die RPs kohärent mit den Strategien und Aktivitäten anderer bi- und multilateraler Geber abgestimmt?**

- AN 3.1: Die RPs fügen sich formal in Strategien und Aktivitäten anderer Geber ein und setzen ähnliche beziehungsweise passende Anreize. → **größtenteils erfüllt**

Die RPs fügen sich größtenteils in Strategien und Aktivitäten der OECD-DAC-Geber ein.<sup>121</sup> Insbesondere in den RPLs der ersten Generation haben Reflexionsprozesse über den Stand der Geberharmonisierung dazu geführt, dass die Anknüpfung der RPs an Strategien und Aktivitäten anderer Geber stetig verbessert worden ist. Gemeinsamen Finanzierungsansätzen kommt bei der Harmonisierung eine entscheidende Rolle zu, da sich Geberabsprachen vorwiegend um die mit Finanzierungen adressierten Schwerpunktbereiche formieren. Da flankierende Maßnahmen nicht Teil der RF-Matrizen sind, diese aber als zentraler Referenzpunkt der Geberabsprachen dienen, ist es schwierig, etwaige flankierende Maßnahmen (und andere Handlungsbereiche der Länderportfolios) bei den Absprachen im Blick zu behalten.

- **BD a.): Die im Rahmen der RPs genutzten Finanzierungsinstrumente sind mit anderen Gebern abgestimmt.**

Die im Rahmen der RPs genutzten Finanzierungsinstrumente sind in den Fallstudienländern in unterschiedlichem Maße mit anderen Gebern abgestimmt und leisten in allen Fällen einen Beitrag für eine erhöhte externe Kohärenz. Besonders stark ist der Beitrag zur Geberharmonisierung bei Gemeinschaftsfinanzierungen, da sich die Absprachen unterschiedlicher Geber hauptsächlich hier manifestieren.

Die Tatsache, dass die Abstimmung der Geber in den RPLs nicht gleichermaßen ausfällt, hängt mit der jeweiligen Ausgestaltung der Finanzierungsinstrumente in den Ländern zusammen. Unterschiede lassen sich so etwa mit Blick auf die Auszahlungspraktiken sowie die (gemeinsame) Priorisierung und Sequenzierung von Reformschritten feststellen. Folgende Ausprägungen können zusammengefasst werden:

- (1) intensive Formen der Kofinanzierungen, bei denen nach Erfüllung vorab gemeinsam definierter Indikatoren alle beteiligten Geber zum gleichen Zeitpunkt auszahlen (Äthiopien)
- (2) Finanzierungsformen, die im Rahmen gemeinsamer Matrizen abgestimmt und auf gemeinsame übergeordnete Zielbereiche ausgerichtet, aber durch bilaterale Priorisierung auszahlungsrelevanter Indikatoren und das Aufsetzen bilateraler FZ-Verträge gekennzeichnet sind (Tunesien)
- (3) bilaterale RFs, die sich nicht nur durch gemeinsame Matrizen, sondern auch durch übergeordnete Geberabsprachen hinsichtlich der Sektorenauswahl auszeichnen, wie im Rahmen des CWA (Ghana und Tunesien)

Ein harmonisiertes Vorgehen bei der Priorisierung und Sequenzierung von Reformschritten sowie mit Blick auf die Auszahlung von ODA entlang vorab festgelegter Kriterien politischer Konditionalität ist aus entwicklungspolitischer Sicht als vorteilhaft zu bewerten, stellte aber bereits im Zuge der Vergabe gemeinschaftlicher Budgethilfen eine große Herausforderung dar (Faust et al., 2011; Faust, 2012). Bei den RFs werden konzeptionell bisher keine konkreten Anforderungen an die Ausgestaltung der Geberabstimmung sowie hinsichtlich der grundsätzlichen Frage festgeschrieben, ob sie stets gebergemeinsam konzipiert werden müssen (Dok. 4). So sollten RFs aus Sicht des BMZ – „wie bei politikbasierten Ansätzen üblich und erwünscht“ (Dok. 3) – zwar gebergemeinsam gestaltet werden, diesbezüglich jedoch kein Zwang bestehen.

Selbst wenn es in Einzelfällen durchaus zielführend sein kann, solche Ausnahmen zuzulassen, sind die konzeptionellen Vorgaben zu einer gebergemeinsamen Initiierung von RFs bislang wenig konkret und erscheinen vor dem Hintergrund des BMZ-Ziels, zu Geberharmonisierung beitragen zu wollen, wenig

<sup>121</sup> Mit der Erklärung von Paris zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit haben sich diese Geber zu einem harmonisierten Vorgehen ihrer entwicklungspolitischen Aktivitäten verpflichtet (OECD, 2005).

ambitioniert. Wenn die Einigung auf übergeordnete politische Governance-Indikatoren zwischen den verschiedenen Gebern in der Realität jedoch nicht erfüllbar ist, wäre zumindest eine Einigung auf gemeinsame Schlüsselreformen und Konditionalitäten im Bereich sektoraler *Governance* wichtig.

- **BD b.): Die RPs sind auf inhaltlich-strategischer Ebene abgestimmt und werden auch in der Umsetzung durch Abstimmungsprozesse begleitet und weiterentwickelt.**

Die RPs sind auf strategisch-inhaltlicher Ebene größtenteils mit anderen Gebern abgestimmt. Das Kooperationsmodell bietet durch Gemeinschaftsfinanzierungen sowie den CwA (siehe BM 3.2) besondere Anknüpfungspunkte für Abstimmungsprozesse auf inhaltlich-strategischer Ebene. In Rahmen des CwA wird ein Austausch über die Sektorenauswahl der einzelnen Geber gefördert und eine wichtige Grundlage für weiterführende Gespräche über konkrete sektorspezifische Absprachen und Gemeinschaftsfinanzierungen gelegt. Da die RFs – wie dargelegt – in ihrer Form und Intensität variieren, für die Geberharmonisierung jedoch von besonderer Relevanz sind, sind auch die einzelnen RPs auf inhaltlich-strategischer Ebene in unterschiedlichem Maße abgestimmt und durch verschiedene Abstimmungsprozesse gekennzeichnet.

In Äthiopien wurde die RP mit einer Kofinanzierung mit der AFD und der Weltbank initiiert. Ausgangspunkt hierfür war die DPO der Weltbank, die bereits eine Tranche von Budgethilfe mit Äthiopien strukturiert hatte. An diesem Programm und einem ersten Matrix-Entwurf schlossen die Absprachen zu Reformschritten im Bereich Förderung privatwirtschaftlichen Engagements zwischen den drei Gebern sowie dem äthiopischen Finanzministerium unmittelbar an. Diesen Abstimmungsprozess begleiteten ebenfalls Vertreter\*innen der EU und des Vereinigten Königreichs, die die Ausrichtung der RF für die Ausgestaltung ihrer EZ-Programme berücksichtigten, beispielsweise im Rahmen des gebergemeinsamen TZ-Programms des Multi-Donor Trust Fund (Interviews). Mit dieser insgesamt als hoch zu bewertenden inhaltlich-strategischen Abstimmung reduzierten sich Transaktionskosten sowohl für die äthiopischen Partnerinstitutionen wie für die beteiligten Geber (Interviews).

In Tunesien wurde mit der RP 1.0 an die CwA-Matrix angeknüpft. Die Schwerpunktlegung der RP wurde im multilateralen Forum des CwA abgesprochen, die RP 1.0 wurde jedoch bilateral umgesetzt. Mit der RP 2.0 intensivte sich die gebergemeinsame Abstimmung. Dies war deshalb der Fall, da die RP im Rahmen einer gemeinsamen Matrix mit AFD, JICA und Weltbank aufgesetzt wurde, was enge Abstimmungsrunden hinsichtlich des sektoralen Engagements und gemeinsame Prüfmissionen mit sich brachte. Die Abstimmung auf inhaltlich-strategischer Ebene ist inzwischen als hoch zu bewerten und wird von Vertreter\*innen der deutschen EZ sowie anderer Entwicklungspartner mitunter als Konsequenz des zusätzlichen Engagements deutscher EZ im Zuge der RP betrachtet. Sie teilen ebenso die Sicht auf die positiven Entwicklungen bei der Harmonisierung, führen sie gelegentlich aber nicht auf ein Engagement Deutschlands, sondern auf eigene Anstrengungen zurück. Ungeachtet dessen werden die inhaltlich-strategischen Absprachen auch von der Partnerseite explizit befürwortet, da dies die Komplexität der Reformen mindere und Kapazitäten schonen beziehungsweise Transaktionskosten spare.<sup>122</sup>

In Ghana erfolgten nach längerer Anlaufzeit im Rahmen einer zukünftigen leistungsorientierten Finanzierungsform im Energiesektor (Programme for Results) ebenfalls Absprachen mit der Weltbank. Zudem tagt regelmäßig eine Energy Sector Working Group, an der alle involvierten Geber und (punktuell) Ghana teilnehmen. Diese Arbeitsgruppe, deren Vorsitz Deutschland jüngst übernommen hat, ist im Rahmen der Neujustierung der Reformen deutlich anschlussfähiger geworden, als dies noch zu Beginn der RP der Fall gewesen ist. Eine mit der EU abgestimmte RF im Bereich GG lässt ebenfalls auf weitere Abstimmungsprozesse auf strategischer Ebene schließen. Konkrete Umsetzungsschritte ließen bis Mitte 2021 jedoch noch auf sich warten.

<sup>122</sup> Diesen Partneraussagen steht die Einschätzung eines Entwicklungspartners gegenüber, der mangelnde Wertschätzung für die Initiative gebergemeinsamen Handelns konstatiert.

- **BD c.): Stand und Reichweite der Geberharmonisierung werden im BMZ kritisch reflektiert.**

Im Rahmen der RPs finden grundsätzlich kritische Reflexionsprozesse über den Stand und die Reichweite der Geberharmonisierung statt. Daraus resultierten mehrere Anpassungen, die einen Trend in Richtung einer intensivierten Geberharmonisierung angestoßen haben. Am Falle der RPs mit Ghana und Tunesien zeigt sich dies besonders deutlich.

In Ghana wurde der ursprüngliche Schwerpunkt der RP angepasst, nachdem sich zeigte, dass dieser weder mit den Strategien und Aktivitäten der Partner (siehe BM 1.2) noch denen anderer Geber übereinstimmte und eine gemeinschaftliche RF verhinderte. Während das BMZ zunächst vor allem auf eine Kapazitätsausweitung im Bereich der erneuerbaren Energien setzte, ging es den anderen Gebern, insbesondere der Weltbank und der United States Agency for International Development (USAID), um eine finanzielle Stabilisierung des gesamten Energiesektors. Letzteres entsprach gleichfalls der ghanaischen Prioritätensetzung (Abschnitt 4.2). Auch wenn die Nachjustierung durch das BMZ viel Zeit in Anspruch nahm, ist Deutschland mittlerweile international anschlussfähig geworden, was nicht zuletzt durch die angestoßene gemeinsame Finanzierung mit der Weltbank deutlich wird.

In Tunesien haben Anpassungen im RP-Prozess die Reichweite der Geberharmonisierung ebenso kontinuierlich erhöht. So wurde die RP 1.0 noch bilateral umgesetzt, die RP 2.0 ebenfalls zunächst bilateral geplant, in Reaktion auf Gespräche mit Partnern und anderen Gebern jedoch rekonzipiert und multilateral aufgesetzt. Dieser zunehmende Einsatz Deutschlands – im Speziellen der KfW – für ein höheres Maß an Harmonisierung wurde auch im letzten Prüfbericht deutscher EZ des DAC positiv hervorgehoben (OECD, 2021b: 135). Jenseits der bereits geleisteten Anstrengungen im Sinne einer Geberharmonisierung soll als Reaktion auf weitere Absprachen zwischen verschiedenen in Tunesien aktiven Entwicklungspartnern des DAC künftig eine Matrix entstehen, die nicht nur die unterschiedlichen Schwerpunkte der verschiedenen Partner integriert, sondern gleichfalls die Maßnahmen des BMZ im Wassersektor.

In Äthiopien zeigt sich ein anderer Trend. Hier ist nach dem Stagnieren des gebergemeinsamen Dialogs um DPO 3 mit Beginn der Coronapandemie offen, ob und wann die Zusammenarbeit der Geber über DPO 2 hinaus fortgeführt werden kann. Die Absprachen brachen ab, als die Weltbank im Frühjahr 2020 eine eigene Emergency-DPO als Reaktion auf die Coronakrise für Äthiopien aufgesetzt hatte. Mittlerweile ist als weitere Herausforderung die politische Krise Äthiopiens hinzugekommen und der gebergemeinsame Dialog zur Unterstützung des Reformprozesses im Bereich wirtschaftlicher Liberalisierung in weite Ferne gerückt (Interviews). Hieran zeigt sich die grundsätzliche Herausforderung für das Kooperationsmodell, Kontinuität mit Blick auf den gebergemeinsamen Dialog auch dann aufrechtzuerhalten, wenn die Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaftsfinanzierungen zu enden droht.

### ***BM 3.2: Inwiefern nutzen die RPs bestehende Systeme und Strukturen der RPLs, anderer Geber sowie internationaler Organisationen für die Umsetzung ihrer Aktivitäten, Monitoring und Evaluierung sowie Lernen und Rechenschaftslegung?***

- AN 3.2: Zur Abstimmung ihrer Aktivitäten mit anderen Gebern nutzen die RPs bestehende respektive gemeinsame Systeme und Strukturen. → **größtenteils erfüllt**

Die RPs nutzen sowohl bestehende wie gemeinsame Systeme und Strukturen zur Abstimmung ihrer Aktivitäten mit anderen Gebern. Zunächst führt der Einsatz von RFs dazu, dass bestehende Partnerstrukturen über direkte Zahlungen in den Staatshaushalt der Partner verwendet werden. Auch wenn die Unterstützungsleistungen fungibel und somit nur bedingt steuerbar sind, ist eine zielgerichtete Stärkung der Partnersysteme durch konkrete Reformvereinbarungen in bestimmten Schwerpunktsektoren gewährleistet. Im Rahmen der RPs mit Tunesien, Äthiopien und Marokko liegt dieser Schwerpunkt etwa im Bereich des Banken- und Finanzsystems.

Zudem sind die RP- und RF-Matrizen sowie die CwA-Matrizen als gebergemeinsame Strukturen einzuordnen. Die gemeinschaftlich erarbeiteten Matrizen dienen dabei als dialogfördernde Planungsinstrumente und tragen zu einer intensivierten Absprache zwischen verschiedenen Gebern bei. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die anvisierten *Reformschritte*. Etwas geringer ist der Effekt bei *konkreten Unterstützungsvorhaben*

einzuordnen, da diese bislang nur in der RP-Matrix mit Ghana Erwähnung finden, nicht aber in den RF-Matrizen mit Äthiopien und Tunesien. Zudem begrenzen sich die Vereinbarungen bei allen Matrizentypen auf die jeweiligen Schwerpunkte, wodurch sie in anderen Bereichen in den Hintergrund rücken könnten. Genutzt werden alle Matrizen für ein Monitoring der RPs, wobei ein gebergemeinsames Vorgehen diesbezüglich unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Die Stärkung eines partnerseitigen Monitoringsystems lässt sich am ehesten bei der RP mit Äthiopien beobachten, im Rahmen derer das äthiopische Policy Institute dabei unterstützt wird, das nationale Monitoring zur Homegrown Economic Reform Agenda auf- und umzusetzen (Interviews).

- **BD a.): Die deutsche EZ, RPLs und Entwicklungspartner nutzen RF-, RP- sowie CwA-Matrizen als Planungsinstrumente für den Dialogprozess, was auch gegenseitigem Lernen und der Rechenschaftslegung dient.**

Wie bereits unter BM 2.4 ausgeführt, werden die RF- und RP-Matrizen in den RPLs unterschiedlich verwendet, dienen aber in allen Ländern als dialogförderndes Planungsinstrument, zumindest mit Blick auf die Schwerpunktbereiche der RPs. Während die Matrizen dabei auch die Rechenschaftslegung der Partner gegenüber den Gebern fördern, sind Effekte im Sinne eines gegenseitigen Lernens innerhalb der Gebergemeinschaft und zwischen den RPLs und dem BMZ bislang nicht ersichtlich.

Für Tunesien zeigt sich dies an der gebergemeinsamen RF-Matrix der RP 2.0 und dem Ziel einer integrierten Gesamtmatrix, zu deren Erarbeitung und Monitoring zusätzliche Absprachen notwendig sind, was bereits zu einer besseren Kooperation innerhalb der Gebergemeinschaft geführt hat (Interviews). Die Matrix kann hierbei als Planungstool genutzt werden, das den Rahmen der Kooperation klar absteckt, wobei die neue gebergetriebene Kommunikationsstruktur in Tunesien vorwiegend in Form von Sektordialogen stattfindet (Interviews). Hinsichtlich eines gebergemeinsamen Monitorings werden die RF-Matrizen zwar weniger genutzt (dies fand bisher aber in Form gemeinsamer Fortschrittsmissionen statt), über die Ergänzung eines Ampelsystems in der Matrix könnte aber ein zusätzliches und schnell nachvollziehbares systematisches und übersichtliches Nachhalten von Fortschritten einfach ermöglicht werden. Als Referenz hierfür könnte die tunesische CwA-Matrix aus dem Oktober 2018 dienen (Government of Tunisia, 2018).

Im Zuge der RP mit Ghana wird die RP-Matrix auch zunehmend als Ausgangspunkt für Absprachen mit anderen Gebern und dem Partner verwendet, eine vergleichbare intensive Nutzung wie in Tunesien ist hiermit bislang jedoch noch nicht verbunden. Im Rahmen einer zukünftigen Kofinanzierung mit der Weltbank zeichnet sich zwar potenziell ein gemeinsames Monitoring ab. Inwiefern daraus eine systematische Auswertung gewonnen und evaluative Schlüsse gezogen werden, lässt sich bis jetzt noch nicht sagen. Bei der RP mit Äthiopien wurden im Rahmen der gebergemeinsamen DPO ebenfalls keine gemeinsamen Monitoringsysteme etabliert, vielmehr haben die einzelnen Geber eigene Reporting-Strukturen aufgebaut (Interviews).

Wie die RF- und RP-Matrizen haben auch die CwA-Matrizen in den Fallstudienländern eine unterschiedlich große Rolle gespielt. Obgleich der CwA im Zeitverlauf etwas an Bedeutung verloren und operativ eine untergeordnete Rolle gespielt hat (Interviews), lassen sich auch aus den CwA-Matrizen Potenziale für gebergemeinsames Handeln ableiten. Im Gegensatz zu den RF- und RP-Matrizen sind diese auf übergeordneter strategischer Ebene zu verorten. So bieten die CwA-Matrizen einen guten Überblick über die übergeordnete Reformagenda in dem jeweiligen RPL, da sie im Gegensatz zu den sektoral ausgerichteten RF- und RP-Matrizen die Handlungsbereiche und übergeordneten Aktivitäten aller am CwA beteiligten Akteur\*innen abbilden. Entsprechend dienten die CwA-Matrizen in Tunesien und Ghana als gutes Referenzdokument für eine kohärente strategische Gesamtplanung zu Beginn der jeweiligen RP.

- **BD b.): Die RPs tragen zur Abstimmung konkreter Unterstützungsmaßnahmen auf Länderebene beziehungsweise zur Vermeidung von Dopplungen der Aktivitäten von Gebern bei.**

Wie obenstehend erläutert, haben die RPs insbesondere durch die RP- und RF-Matrizen das Potenzial, zur Geberharmonisierung beizutragen. Die Befunde aus den Fallstudien zeigen, dass hierbei – hauptsächlich mit Blick auf die RF-Matrizen – der Fokus auf Absprachen zu vereinbarten *Reformschritten* liegt und weniger auf *Unterstützungsmaßnahmen*, die mit den Reformen direkt in Verbindung stehen (beziehungsweise

flankierend dazu auf den Weg gebracht werden). Zudem sind gebergemeinsame Übereinkommen zu RF-Matrizen bislang auf *einzelne Sektoren* begrenzt und umfassen keine weiteren *Handlungsbereiche*.

Grundsätzlich lässt sich die größte Reichweite der Abstimmung in Tunesien beobachten. Hier liegen Pläne zur Erstellung einer gebergemeinsamen Matrix vor, die drei der vier deutschen Kernthemen (siehe Fußnote 119), die durch das BMZ-Länderportfolio bearbeitet werden, integrieren sollen.

Die RP-Matrix in Ghana markiert ebenfalls den Ausgangspunkt des Dialogs mit Partnern und anderen Gebern. Da die Matrix bis jetzt nicht mit einer Gemeinschaftsfinanzierung in Verbindung steht und vornehmlich als eine deutsche Matrix zu verstehen ist, sind andere Geber jedoch weniger involviert. Zudem finden in Ghana im Schwerpunktsektor Energie (Energy Sector Working Group) regelmäßige Abstimmungen statt, die sich aber nicht auf die deutsch-ghanaische RP-Matrix beziehen und auch kaum zu konkreten Unterstützungsmaßnahmen führen.

Die RF-Matrix in Äthiopien trägt gleichfalls dazu bei, dass Aktivitäten der unterschiedlichen Geber (insbesondere Weltbank, AFD und KfW) für den Bereich der Privatsektorförderung harmonisiert sind. Weitere Abstimmungsprozesse, etwa im Agrarsektor, dem zweiten Schwerpunkt der deutschen RP, sind bislang jedoch eher selektiv und nicht systematisch entlang einer DPO-Matrix orientiert.

- **BD c.): Durch die RPs werden Partnersysteme genutzt und gestärkt (auch für Monitoring und Evaluierung).**

Dass im Zuge der RPs eine Stärkung der Partnersysteme erfolgt, lässt sich grundsätzlich auf den Fokus auf Maßnahmen der FZ – insbesondere auf das Instrument der RF – zurückführen. RFs wurden in allen drei Fokusländern inzwischen zugesagt und bereits in Teilen ausgezahlt.<sup>123</sup> Da diese Mittel, wie bei der Vergabe von Budgethilfen üblich, direkt in die Haushalte der Partnerländer fließen, werden hierdurch Partnersysteme unmittelbar verwendet. Auch wenn diese Unterstützungsleistungen fungibel und nur bedingt steuerbar sind, ist neben der Nutzung der Partnersysteme ebenso eine zielgerichtete Stärkung von Partnersystemen insofern gewährleistet, als dass konkrete Reformen in bestimmten Schwerpunktsektoren vereinbart werden. In den RPs mit Tunesien, Äthiopien und Marokko liegt dieser Fokus etwa im Bereich des Banken- und Finanzsystems.

Die Stärkung eines partnerseitigen Monitoringsystems lässt sich bislang nur in Äthiopien beobachten. In dessen Rahmen wird das äthiopische Policy Institute dabei unterstützt, das nationale Monitoring zur Homegrown Economic Reform Agenda auf- und umzusetzen (Interviews). Außerdem gilt, dass die RP- und RF-Matrizen in allen Fokusländern regelmäßig überprüft werden. In Tunesien wurde dies für die RP 2.0 zuletzt in einer gemeinsamen Fortschrittsmission von KfW, Weltbank, Frankreich, JICA und AfDB organisiert (Dok. 03K).

### **BM 3.3: Inwiefern bringen die RPs komparative Vorteile der deutschen EZ zur Geltung?**

- AN 3.3: In der Wahrnehmung relevanter Akteur\*innen bringen die RPs komparative Vorteile der deutschen EZ vor Ort ein. → **größtenteils erfüllt**

- **BD a.): Partner und andere Geber wertschätzen die sektorale Expertise deutscher EZ.**

Die deutsche EZ zeichnet sich laut Partnerakteur\*innen und anderer Geber durch ein hohes Maß an sektoraler Expertise in den Schwerpunktsektoren der RPs aus. Überdies weisen die Ergebnisse darauf hin, dass (1) andere Geber die Kombination aus FZ und TZ als Stärke deutscher EZ sehen<sup>124</sup> sowie (2) die Sichtbarkeit der deutschen EZ in der Wahrnehmung von Vertreter\*innen der deutschen EZ und anderer Geber durch die RPs gesteigert werden konnte.

<sup>123</sup> Auch in Marokko und Côte d'Ivoire sind RFs zumindest auf den Weg gebracht worden, in Senegal ist dies in Planung.

<sup>124</sup> Dabei ist jedoch zu beachten, dass die deutsche EZ-Struktur (organisatorisch nach politischer Ebene, TZ und FZ aufgeteilt) auch Herausforderungen für die kontinuierliche Umsetzung eines hochrangigen politischen Dialogs mit sich bringt (Abschnitt 4.7).

Allerdings zeigen Partneraussagen aus Tunesien, Äthiopien und Ghana, dass die im Verhältnis zu anderen Gebern bürokratischeren Verfahren als komparativer Nachteil deutscher EZ erkannt werden. Neben Aussagen, die etwa die Arbeit der GIZ in Tunesien mit besonders langwierigen und bürokratischen Prozessen in Verbindung bringen, unter anderem hinsichtlich Beschaffungsverfahren, wird in Äthiopien und Ghana die häufig erforderliche Berichterstattung moniert. Beispielsweise werden in Ergänzung zur äthiopischen DPO zusätzliche Berichterstattungen zum Nachverfolgen von Reformfortschritten eingefordert.

Mit Blick auf die externe Kohärenz lässt sich ein größtenteils positives Fazit ziehen, bei der internen Kohärenz sind die Befunde hingegen heterogener, was eine Bilanzierung erschwert. Grundsätzlich bietet das RP-Konzept eine gute Grundlage für eine kohärente Ausrichtung der RPs nach innen wie außen. Einzelne Punkte könnten aus konzeptioneller Sicht jedoch noch geschärft respektive ergänzt werden. Zu nennen sind etwa das formulierte Ambitionsniveau hinsichtlich der Geberharmonisierung (insbesondere im Zuge von RFs), die Ergänzung von Maßnahmen zur Förderung ressortgemeinsamen Handelns oder eine Präzision der Erwartungshaltung an die Verknüpfung von Länderportfolio und RP. Richtet man den Blick von den konzeptionellen Vorgaben auf die empirische Umsetzung in den RPLs, zeigen sich bei den genannten Punkten auch größere Unterschiede. Dies gilt etwa für die Reichweite und Intensität der Geberharmonisierung, die in Äthiopien und Tunesien weiter fortgeschritten ist als in Ghana. Diesbezüglich lässt sich aber eine zunehmende Konvergenz in Richtung Multilateralisierung feststellen.

#### 4.4 Effektivität

##### Evaluierungsfrage 4: Inwiefern ist das Kooperationsmodell der Reformpartnerschaften geeignet, Reformbemühungen der Partner zu unterstützen?

In diesem Abschnitt wird das OECD-DAC-Kriterium Effektivität behandelt und damit beurteilt, inwiefern sich das Kooperationsmodell der RPs als geeignet erweist, Reformbemühungen der Partner zu unterstützen (Evaluierungsfrage 4). Zunächst wird die für die Evaluierung gewählte Herangehensweise zur Bewertung des Effektivitätskriteriums vorgestellt, die einen besonderen Fokus auf die Prozess- und Wirkmechanismen des Modells legt. Die anschließenden Abschnitte zeigen die Ergebnisse der empirischen Prüfung der Elemente dieser Mechanismen und deren Ineinandewirken (Abschnitt 4.4.1: *Ownership*, Abschnitt 4.4.2: *Konditionalität*).<sup>125</sup> Damit soll ein tiefergehendes Verständnis der Wirkungsprozesse und somit auch des Beitrags des RP-Kooperationsmodells zu Reformaktivitäten in den RPLs erreicht werden.

Im Ergebnis zeigt sich, dass sektorale Reformaktivitäten weitgehend wie geplant umgesetzt wurden und mit dem Kooperationsmodell in Verbindung gebracht werden können. Die konsequente Beachtung der *Ownership* der Partner, eines Wirksamkeitsprinzips der Erklärung von Paris (OECD, 2005), erweist sich als notwendige Bedingung, um diese Reformaktivitäten zu unterstützen. Auf die konditionalen Elemente des RP-Modells wird bei der Umsetzung weniger rekurriert, so zeigen die Ergebnisse. Das Kooperationsmodell setzt zwar auf die Nutzung positiver Anreize (wie der hohen Finanzvolumina) als Wirkmotoren, auf negative, wie das Zurückhalten von Zahlungen bei der Nichterfüllung von Reformvereinbarungen, jedoch erst in manifesten Krisenkontexten. Die Fallstudien demonstrieren, dass die positiven Anreize reformbeschleunigend wirken, aber auch negative Anreize zeigen Wirkungspotenzial.

<sup>125</sup> Für das Nachverfolgen dieser Prozessmechanismen wurden keine Anspruchsniveaus genutzt, sondern dichotom überprüft, ob die Mechanismen sowie ein Zusammenhang zwischen ihnen nachweisbar waren oder nicht. Als Lesehilfe werden bilanzierende Ergebnisse in grau hinterlegten Kästen und Zwischenergebnisse zu einzelnen Elementen der Mechanismen in blauer Schrift zusammengefasst.

## Erste Wirkungen und Wirkmechanismen des Kooperationsmodells

Mit dem Effektivitätskriterium wird in der Evaluierung geprüft, inwiefern das Kooperationsmodell der RPs seine Ziele erreichen konnte (OECD, 2019). Dafür wurden, soweit bereits möglich, erste Wirkungen sowie hierzu korrespondierende Wirkmechanismen untersucht.

Auf der Dimension erster Wirkungen wurde als unmittelbares Ziel (und niedrigschwellige Outcomes) der RPs bewertet, ob und in welchem Ausmaß die mit den Partnern vereinbarten Reformaktivitäten, also beispielsweise in Reformmatrizen erfasste Reformschritte, umgesetzt wurden. Aufgrund der insbesondere in den RPLs der zweiten Generation noch kurzen Laufzeit des Kooperationsmodells war es nicht möglich, Folgewirkungen einzelner Reformschritte im politischen Bereich, etwa Einstellungs- und Verhaltensänderungen als Effekte einer Gesetzesverabschiedung, systematisch zu berücksichtigen. Genauso kann die Qualität der Reformaktivitäten aufgrund der nicht einheitlich fortgeschrittenen Aktivitäten über die RPLs hinweg nur selektiv miteinbezogen werden. Schließlich können die weitergehenden Implementierungsschritte der Reformaktivitäten, beispielsweise die Regulierung und Umsetzung sowie die Effekte von neuen Gesetzen und/oder Dekreten auf Zielgruppen, noch nicht bewertet werden.<sup>126</sup>

Um mögliche Wirkungspfade und den Beitrag der RP zu ersten Wirkungen nachzuvollziehen, wurden ein Ownership- und ein Konditionalitäts-Mechanismus als wichtige Triebkräfte vorab identifiziert.<sup>127</sup> Im Rahmen der Analyse lag ein weiteres Augenmerk darauf, auch übergeordnete Erfolgsbedingungen abzuleiten, die als konstitutiv, also hinreichend und/oder notwendig für die Zielerreichung des RP-Modells gelten können.<sup>128</sup> Allerdings führte die schwache Wirkungsbasis dazu, dass neben dem für die Wirksamkeit als notwendig herausgearbeiteten Ownership-Mechanismus keine weiteren Erfolgsbedingungen mit Sicherheit festgestellt werden konnten.

Die RPs sind auf die Förderung umfassender Policy-Reformen hin angelegt. Somit geht die Unterstützung der nationalen Reformprogramme der Partner deutlich über die Projektebene hinaus, und die in Matrizen vereinbarten Reformschritte fokussieren auf strukturelle Veränderungen auf der Makroebene, wie etwa die Liberalisierung des Wirtschaftssystems und Privatisierungsansätze in Äthiopien (Interviews). Entsprechend wurde hinsichtlich erster Wirkungen geprüft, inwiefern diese Reformschritte erfolgten und Partner gegebenenfalls auch über das Vereinbarte hinausgehende Reformen umsetzten, um Veränderungen auf der Makroebene zu bewirken.

Die Reformschritte können unterschiedliche Formen und Reichweiten von Politiken annehmen. Sie umfassen Gesetze sowie Dekrete, Regulierungen und Verordnungen, ebenso Umsetzungsschritte wie die Gründung und den Umbau von Institutionen.<sup>129</sup> In Tunesien, das über eine der längsten Laufzeiten als RPL verfügt, wurden die Reformschritte über die gesamte Laufzeit (2017–2021) hinweg größtenteils wie geplant durchgeführt. Insbesondere in der Anfangsphase der RP konnten die vereinbarten Indikatoren beziehungsweise Meilensteine wie geplant erreicht werden, weshalb die RP in dieser Phase nahezu ideal verlief. Verzögerungen gab es jedoch auch, etwa bei der vereinbarten Verabschiedung eines Gesetzes zur Gründung eines Kreditbüros im Rahmen der RP 1.0 im Banken- und Finanzsektor. Zudem wurde ein Indikator für die Banque de Régions von der ersten Tranche der RF in die nächste verschoben.

<sup>126</sup> Eine erste Potenzialeinschätzung dieser Reformaktivitäten wird in Abschnitt 4.5 vorgenommen. Nicht intendierte Wirkungen (beispielsweise sozialer, ökonomischer und politischer Art sowie bei vulnerablen Gruppen) waren zum Zeitpunkt der Evaluierung noch schwer absehbar und konnten daher nicht systematisch mitberücksichtigt werden.

<sup>127</sup> Entsprechend der gewählten Ausrichtung als Prozessevaluierung stand eine Rekonstruktion der Wirkungsprozesse des RP-Modells im Fokus der Analyse. Hierfür wurde der Zugriff über Prozessmechanismen gewählt, auch weil kausale Effekte zum Zeitpunkt der Evaluierung erst in Ansätzen bewertbar waren und vor allem nachvollzogen werden sollte, wie das RP-Modell intendierte Wirkungen zu erzielen vermag. Die Mechanismen Konditionalität und *Ownership* wurden aus dem Leitprinzip „Fördern und Fordern“ abgeleitet (Abschnitt 3.2).

<sup>128</sup> Für die Rekonstruktion der Mechanismen und die Ableitung des Bedingungsgefüges ist keine eindeutige (kausale) Attribution möglich, da aufgrund des Small-N-Samples nicht hinreichend auf andere Einflussfaktoren kontrolliert werden kann. Weitere mögliche Wirkungszusammenhänge werden deshalb auf Basis von Plausibilitätsüberlegungen mit reflektiert.

<sup>129</sup> Die Evaluierung unternimmt keine Klassifizierung dieser Politiken, sondern bewertet, inwiefern im Rahmen der Matrizen Geplantes erreicht wurde.

Die zweite RF im öffentlichen Sektor Tunesiens (RP 2.0) ist im Jahr 2020 ebenfalls erfolgreich gestartet, es zeigten sich jedoch Verzögerungen bei der Umsetzung einzelner Reformen, weshalb im Frühjahr 2021 zunächst eine erste Teiltranche über 75 Millionen Euro ausgezahlt wurde (Interviews). Verzögerungen dieser Art bieten die Möglichkeit, ein Augenmerk auf für Reformfortschritte potenziell kritische einschränkende Faktoren zu legen.

Der Unterstützungsprozess von Reformen durch die RP in Äthiopien umfasst einen deutlich kürzeren Zeitraum (2019–2021) als in Tunesien und auch nur eine Reformmatrix – die DPO 2 – als Grundlage der gebergemeinsamen RF der Weltbank, Frankreichs und Deutschlands. Die in der Matrix verankerten Vorbedingungen (*prior actions*) wurden von Äthiopien bereits parallel zum Dialogprozess über Auszahlungstrigger im Zeitraum von Juli bis Dezember 2019 erfüllt.<sup>130</sup> Damit lässt sich insgesamt die Dimension erster Wirkungen sowohl für Äthiopien wie für Tunesien grundsätzlich positiv bewerten.

In beiden RPLs ist ferner beobachtbar, dass Partner auch über vereinbarte Reformschritte hinausgingen. In Äthiopien zeigt sich dies mit der vollständigen und nicht bloß graduellen Abschaffung der sogenannten 27-Prozent-Regel, nach der Banken bei einer Kreditvergabe einen festgelegten Prozentsatz an die Nationalbank abgeben mussten.<sup>131</sup> Für Tunesien können Tarifsteigerungen im Wassersektor<sup>132</sup> genannt werden, die von den tunesischen Partnern trotz eines Ministerwechsels und des Pandemiekontexts schneller umgesetzt wurden als erwartet (Interviews).

In Ghana, das wie Tunesien zur Gruppe der RP-Generation mit einer längeren Laufzeit gehört, traten erste Wirkungen hingegen aufgrund eines langwierigen Aushandlungsprozesses über die genaue Ausrichtung der Partnerschaft im Bereich der erneuerbaren Energien deutlich verzögert auf. Der Reformprozess nahm erst an Fahrt auf, nachdem die Reformvereinbarungen sektoral nachjustiert wurden und die *Ownership* der Partner stärker gewährt wurde. Zwar sind erste Reformschritte, wie die Verabschiedung einer neuen Sektorpolitik (Energy Sector Recovery Programme) oder die Mitgliedschaft in der African Trade Insurance zu verzeichnen. Sie sind jedoch eher als Voraussetzungen für weitere Reformaktivitäten anzusehen und bilden so noch keine gute Bewertungsgrundlage für die Durchführung erster Reformen.

Um den Beitrag der RPs zu den skizzierten Reformaktivitäten zu prüfen, wurden Prozessmechanismen entwickelt. Entsprechend der Ausrichtung der Evaluierung als Prozessevaluierung – die auch darauf beruht, dass kausale Effekte aufgrund der noch relativ kurzen Laufzeit des Modells erst in Ansätzen feststellbar sind – lag der Evaluierungsschwerpunkt in der Plausibilisierung dieser Mechanismen und weniger auf einer Bewertung des Umsetzungsstands. Selbst wenn eine vollständig lückenlose kausale Rekonstruktion der Mechanismen, über die der Beitrag des RP-Modells zu den ersten Wirkungen überprüft wurde, nicht erbracht werden kann, erwiesen sich einzelne Elemente über die unterschiedlichen RP-Kontexte hinweg als wirksam.

Die Befunde aus den Fallstudien zeigen erstens, dass Reformaktivitäten nicht hinreichend unterstützt werden können, wenn die *Ownership* der Partner nicht von Beginn an gewährt wird. Dass Partner konkrete Reformvorschläge einbringen und diese von den Gebern berücksichtigt und gefördert werden, stellt sich als notwendige Voraussetzung für den Erfolg des Kooperationsmodells heraus. Die Fallstudie Ghanas illustriert ex negativo, wie konstitutiv die konsequente Beachtung von *Ownership* für Reformfortschritte ist. Zweitens zeigt sich hinsichtlich der konditionalen Elemente, dass diese in der Umsetzung des RP-Modells

<sup>130</sup> Die Gleichzeitigkeit der Erfüllung von Vorbedingungen (*prior actions*) und Führung eines Policy-Dialogs im Rahmen der DPO 2 entspricht dem üblichen Verfahren der Weltbank im Rahmen von DPO-Programmen, für die für Dialog und Reformumsetzung ein Zeitraum von bis zu einem Jahr vorgesehen ist (Möll et al., 2015).

<sup>131</sup> Die 27-Prozent-Regel wurde als eines der größten Hemmnisse für privatwirtschaftliche Investitionen in Äthiopien angesehen und die Abschaffung dieser Regel zu einer von der KfW als besonders wichtig erachteten Vorbedingung in den Dialog um die DPO 2 eingebracht. Privatbanken, die Kredite vergaben, mussten diesen Prozentsatz an die Commercial Bank of Ethiopia abgeben. Die Abgaben wurden für staatliche Infrastrukturprogramme genutzt und in Tranchen an private Banken zurückgezahlt. Kredite aufzunehmen, erschwerte sich so jedoch für Investoren deutlich. Diese Regel sollte zunächst in einem Zeitraum von drei Jahren schrittweise abgeschafft werden (Dok. 1\_ETH). Doch der Vorstand der äthiopischen Nationalbank genehmigte ihre vollständige Abschaffung bereits im Dezember 2019 (Dok. 2\_ETH).

<sup>132</sup> Der Wassersektor gilt nicht offiziell als Teil der RP, wird von tunesischen Partnern jedoch als solcher wahrgenommen, da der Sektor auch durch ein (bilaterales) „Policy Based Lending“-Programm unterstützt wird und Reformvereinbarungen auf einer Reformmatrix fußen.

weniger genutzt werden als im RP-Konzept vorgesehen. Nichtsdestotrotz gibt es Hinweise, dass sowohl positive als auch negative Anreize reformbeschleunigend wirken und beispielsweise Reformkräfte in Partnerländern stärken können.

#### 4.4.1 Ownership

##### Evaluierungsfrage 4a: Inwiefern trägt die Förderung und konsequente Beachtung von *Ownership* (Eigenverantwortlichkeit und Kontrolle durch die Partner) zu Reformaktivitäten bei?

In diesem Abschnitt geht es um die Beantwortung von Evaluierungsfrage 4a. Bewertet wird, inwiefern die Förderung und konsequente Beachtung von *Ownership* im Rahmen der RPs zu Reformaktivitäten beiträgt. *Ownership* wird dabei definiert als Eigenverantwortlichkeit des Partners für und seine Kontrolle über den Reformprozess (Whitfield und Fraser, 2010). Für die Fallstudienländer Tunesien, Äthiopien und Ghana können unterschiedliche *Ownership*-Mechanismen nachgewiesen werden, anhand derer sich darlegen lässt, wie genau diese Eigenverantwortlichkeit und Kontrolle der Partner zugunsten von Reformaktivitäten wirken und gefördert werden können.

Der generische Mechanismus und seine konstitutiven Elemente können prozessual abgebildet werden. Demnach geht der RP-Ausgestaltung und -Umsetzung idealtypisch bereits die vorgelagerte *Ownership* der Partner voraus: Mit *Ex-ante-Ownership* liegt der Fokus darauf, zu welchem Grad Partner in der Vorbereitung und Planung zur Ausgestaltung des Reformpartnerschaftsprozesses eigene Vorschläge für Reformen einbringen (können) und damit die Nützlichkeit und Relevanz der unterstützten Reformprozesse gewährleistet ist. Eine Bedingung für die Relevanz der Reformen ist, dass die Anfangs-*Ownership* der Partner von den Gebern *gewährt* und gefördert wird. Bei hoher Anfangs-*Ownership* und ihrer Beachtung durch die Geber kann davon ausgegangen werden, dass das Engagement der Partner im Verlauf der RP hoch bleibt und diese die in den Matrizen vereinbarten Reformaktivitäten aktiv vorantreiben (*Ex-post-Ownership*) (Abbildung 8).

In den folgenden Abschnitten werden die Ausprägungen dieser Elemente in den Fallstudien dargestellt, wobei besonders anschauliche Länderbeispiele hervorgehoben werden. Im letzten Abschnitt wird das Ineinandewirken dieser Elemente zu den je Fallstudie rekonstruierten *Ownership*-Mechanismen zusammengeführt, und es werden ableitbare Muster diskutiert, die als übergeordnet wirksam für den *Ownership*-basierten Ansatz des RP-Modells gewertet werden können.

**Abbildung 8** Elemente des *Ownership*-Mechanismus



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Grundlage von Programmdokumenten des BMZ

Die Ex-ante-Ownership ist über die untersuchten RPLs hinweg als hoch zu bewerten: Die Partner nutzen den Dialogprozess, um aktiv eigene Reformvorschläge für die Planung und Ausgestaltung der RP einzubringen.

Mit Ex-ante-Ownership wird das Engagement der Partner untersucht, Einfluss auf den Planungs- und Ausgestaltungsprozess der RPs zu nehmen. Hierfür werden besonders konstitutive Zeit- und Entscheidungspunkte berücksichtigt, etwa der Entschluss der Partner, überhaupt auf Vorschlag des BMZ Gespräche über eine RP aufzunehmen oder im weiteren Verlauf deren Konzeptionierung und Aufstellung auf Basis eigener konkreter Vorschläge für Reformschritte im Dialogprozess mit Deutschland und anderen Gebern mitzubestimmen.

Zur Bewertung der Ex-ante-Ownership wurden zwei Zeitpunkte des Vorbereitungsprozesses der RPs in den Blick genommen: Für die (Planungs-)Phase vor der Unterzeichnung einer RP wurde erstens geprüft, inwiefern Partner Vorschläge im Rahmen des CwA-Prozesses und der Absichtserklärung zur RP (dem *MoU*) einbrachten. Zweitens wurde untersucht, inwiefern Partner Vorschläge für Reformaktivitäten und Unterstützungsmaßnahmen als Beiträge für die Matrizenvereinbarungen und die konkrete RP-Ausgestaltung mit entwickelten und vorantrieben.

Entlang dieser Phasen zeigten die Partner in allen drei Fallstudien hohe Ex-ante-Ownership. Sie engagierten sich im Rahmen des CwA und machten Vorschläge für die MoUs (Interviews und Dok. 3\_ETH, 4\_ETH: 17, 21), die in allen drei RPLs auf den sektoralen Compact-Vereinbarungen aufbauen (Government of Ethiopia, 2018; Government of Ghana, 2018; Government of Tunisia, 2018). Fallübergreifend wurde auch deutlich, dass die Partner umfassend Vorschläge für Reformaktivitäten und Unterstützungsmaßnahmen in den Dialogprozess zur konkreten Ausgestaltung der RP(-Matrizen) einbrachten.<sup>133</sup> Der äthiopische Fall illustriert besonders hohe Ex-ante-Ownership in dieser Phase. Die Vertreter des äthiopischen Finanzministeriums traten mit Vorschlägen in die Verhandlungen mit den drei Gebern (Weltbank, Frankreich und Deutschland) um die Vorbedingungen (*prior actions*) der DPO-Matrix ein, die eine Konkretion des nationalen Entwicklungsplans zum Umbau des Wirtschaftssystems des Landes (Homegrown Economic Reform Agenda) darstellte (Interviews [Partner, Insider]). Als Teil einer anfangs hohen *Ownership* lässt sich über das Engagement im Aushandlungsprozess hinaus werten, dass die Planung eines gebergemeinsamen, auch multilateralen (Unterstützungs-)Prozesses selbst auf die nachdrückliche Initiative Äthiopiens zurückging (Interviews[Partner, Insider, dt. EZ]).<sup>134</sup>

Deutschland und andere Geber förderten *Ownership* der Partner in der Vorbereitung und weitgehend auch in der Ausgestaltung der RP-Vereinbarungen.

Dass Geber die Vorschläge der Partner und deren Kontrolle über den Reformprozess im Rahmen der RPs besonders unterstützen sollten, lässt sich nicht nur aus dem Leitprinzip des Förderns, sondern auch aus dem konzeptionell angelegten Anspruch der „Partnerschaft auf Augenhöhe“ (Dok. 6: 1) ableiten. Die Förderung von *Ownership* ist in der Phase sowohl der Vorbereitung wie der Ausgestaltung der konkreten Planungsinstrumente, beispielsweise der Reformmatrizen, wichtig, um selbstbestimmte Reformwege zu unterstützen. Empirisch ist festzustellen, dass *Ownership* in der Vorbereitungsphase in allen Fällen gewährt wurde (Interviews und Dok. 4\_ETH, 3\_GHA).

Für Tunesien zeugen Interviews mit beteiligten Stakeholder\*innen für diese Phase insofern von Partnerschaftlichkeit, als die Vorschläge Tunesiens und Deutschlands zu gleichen Teilen in das MoU eingingen. Für Tunesien zeigt sich zudem, dass eine enge Verknüpfung der RP 1.0 mit den tunesischen Compact-Vereinbarungen und der (damaligen) tunesischen nationalen Entwicklungsstrategie gegeben war. In Tunesien und auch Äthiopien bekräftigten darüber hinaus zahlreiche wichtige Stakeholder\*innen auf Partnerseite, dass sie Einfluss auf den Ausgestaltungsprozess der RP-Vereinbarungen nehmen konnten und

<sup>133</sup> Entsprechend haben Vertreter\*innen in Tunesien wiederholt betont, dass es sich bei der CwA-Matrix und den im Rahmen der RP vereinbarten Reformen um die Abbildung der tunesischen Reformagenda handele (Interviews [Partner, Insider]). Dagegen haben Vertreter\*innen der deutschen EZ darauf hingewiesen, dass die Festlegung auf den RP-Sektor zu Beginn der RP unter (politischem) Druck sehr schnell vorangetrieben worden sei und die Festlegung auf das MoU nicht als reiner Bottom-up-Ansatz bezeichnet werden könne.

<sup>134</sup> Auch in Ghana gab es eine hohe Ex-ante-Ownership der Partner, selbst wenn die Bewertung der Relevanz (Abschnitt 4.2) für dieses RPL schlechter ausfällt. Während mit Relevanz bewertet wird, inwiefern die Bedarfe der Partner im Rahmen der RP berücksichtigt sind, wird mit *Ownership* das Engagement sowie der Einsatz der Partner dahingehend qualifiziert, ihre Bedarfe und Prioritäten in die RP-Vereinbarungen einzubringen. Relevanz resultiert also aus *Ownership* und deren Beachtung durch die Geber. Die Elemente von *Ownership* beziehen sich auf den prozessualen Verlauf der RP und können über diesen Verlauf hinweg variieren, wie das ghanaische Beispiel auch verdeutlicht: So war die Ex-ante-Ownership der ghanaischen Partner zu Beginn hoch, die deutsche Seite berücksichtigte jedoch in einem zentralen Punkt nicht die eingebrachten Vorschläge, und die ghanaische Prozess-Ownership zugunsten von Reformen fiel infolge ab. Sie nahm erst wieder zu, nachdem die Vereinbarungen entlang ghanaischer Vorschläge geändert worden waren.

ihre Vorschläge in hohem Maße Berücksichtigung in den Reformmatrizen fanden.<sup>135</sup> Dies bestätigt gleichermaßen die Triangulation dieser Interviewdaten mit Protokollen und anderen Dokumentationen der *Steering Committees* (Dok. 2\_ETH).<sup>136</sup>

Für Ghana zeigt sich hingegen, dass die ursprünglich vorhandene Ex-ante-Ownership der Partner in der konstitutiven Verhandlungsphase zur RP-Matrix nicht hinreichend gewährt wurde. Dem Wunsch, die RP(-Matrix) um Maßnahmen zur Sicherung finanzieller Stabilität im Reformsektor erneuerbare Energien und Energieeffizienz zu erweitern, kam die deutsche Seite zu diesem Zeitpunkt noch nicht nach.<sup>137</sup> Sie ging darauf erst ab 2019 ein, nachdem deutlich geworden war, dass die beträchtlichen Verzögerungen der ghanaischen Reformaktivitäten nur dadurch überwunden werden konnten und so auch eine verbesserte Anschlussfähigkeit an andere internationale Partner gewährleistet werden konnte.<sup>138</sup>

Die Befunde zur *Ownership* im Reformprozess zeigen, dass Partner von ihnen getragene sektorale Reformschritte aktiv vorantreiben und hierbei auch über Geplantes hinausgehen.

Mit dem Element der *Ex-post-Ownership* wurde untersucht, inwiefern Partner Engagement zugunsten der sektoral vereinbarten Reformen im Prozess der Umsetzung der Matrizenbeschlüsse übernehmen. In Äthiopien sowie Tunesien lassen sich Hinweise auf ein hohes Engagement der Partner beobachten. Für Tunesien veranschaulicht dies etwa, dass die Partner Schritte hin zu vereinbarten Tarifsteigerungen im Wassersektor trotz Ministerwechsels und krisenhaften Kontexts vorantrieben (Interviews). Auch in Äthiopien ging das sektorale Reformengagement der Partner bei der 27-Prozent-Regel konkret über Geplantes hinaus.<sup>139</sup> Das äthiopische Finanzministerium engagierte sich darüber hinaus besonders, den Dialogprozess für die geplante anschließende DPO-3-Matrix unmittelbar fortzuführen und damit den Reformprozess weiter voranzutreiben (Interviews [Partner, Insider, anderer Geber]).<sup>140</sup>

Über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg lässt sich ebenso für die ghanaische Fallstudie Engagement der Partner zugunsten der vereinbarten Reformen belegen; diese *Ownership* trat jedoch deutlich verzögert ein. In der frühen Phase der RP (bis 2019) unterstützte die politische Führung die geplanten Reformaktivitäten nur sehr eingeschränkt (Interviews [Insider] und Dok 3\_GHA). Erst als es zur skizzierten Neuaufsetzung der Matrix kam, die die Vorschläge der ghanaischen Partnerinstitutionen in deutlich stärkerer Form integrierte, begann sich dies zu ändern.

Die Förderung und konsequente Beachtung von *Ownership* im Rahmen der RPs erweist sich als wichtiger Wirkungsmotor für Reformaktivitäten.

<sup>135</sup> So gingen etwa die Vorschläge der tunesischen Partner und Deutschlands zu gleichen Teilen in die Matrix der RP 1.0 ein. Darüber hinaus bestand eine enge Verknüpfung der RP 1.0 mit den tunesischen Compact-Vereinbarungen (also auch Kontinuität zwischen Ausgestaltungs- und Vorbereitungsphase).

<sup>136</sup> Grundsätzlich ist anzumerken, dass die von der Abiy-Administration vorangetriebenen Reformen zur Öffnung des staatlich gelenkten Wirtschaftssystems den Schritten entsprachen, die Geber wie die Weltbank und der IWF bereits seit Jahren gefordert hatten, doch von der äthiopischen Vorgängerregierung abgelehnt worden waren (Interviews).

<sup>137</sup> Die von Deutschland vorangetriebene Kapazitätsausweitung erneuerbarer Energien erwies sich als kontraproduktiv, da Ghana mit den Energieproduzenten Verträge abgeschlossen hatte, die es zur Abnahme jeglicher Energie verpflichteten. Die daraus resultierenden Überkapazitäten kosten dem ghanaischen Staat jedes Jahr viele Millionen Euro. Ob das Beharren der deutschen Seite auf eine mangelhafte Sektoranalyse zurückzuführen war oder innenpolitische Prioritäten im Bereich erneuerbarer Energien im Vordergrund standen, um etwa für deutsche Investoren besonders attraktiv zu sein (Interviews), konnte im Rahmen der Evaluierung nicht abschließend geklärt werden.

<sup>138</sup> Die insgesamt noch positive Gesamtbewertung des Elements ergibt sich daraus, dass ebenfalls in Ghana *Ownership* der Partner – wenn auch verzögert – schließlich gewährt wurde.

<sup>139</sup> Die Berücksichtigung der Ausweitung oder Weiterentwicklung vereinbarter Prozesse durch die Partner als Dimension von Ex-post-Ownership beruht auf der Überlegung, dass dies davon zeugt, dass Partner diese Reformen besonders tragen.

<sup>140</sup> Als Indikator für besonderes Engagement bewertet ein Gebervertreter außerdem, dass Äthiopien seit Ende 2019 weitere Reformen umsetzte, beispielsweise die Öffnung des Telekommunikationssektors für ausländische Investoren, die erst in einem Entwurf für DPO 3 angelegt waren, und dies obwohl die Zusage für die finanzielle Unterstützung für DPO 2 aufgrund von Anforderungen des IWF an die makroökonomische Stabilität des Landes bis Juni 2020 nicht getroffen werden konnte (Interviews [Insider, anderer Geber]).

Bilanzierend lässt sich zur Frage, inwiefern die Förderung und konsequente Beachtung von *Ownership* zu Reformaktivitäten beiträgt (Evaluierungsfrage 4a), festhalten, dass sich alle identifizierten Elemente des Prozessmechanismus fallübergreifend zeigen und diese auch in einem sequenziellen Zusammenhang zueinanderstehen, wobei hierfür unterschiedliche fallspezifische *Ownership*-Mechanismen als wirksam identifiziert werden konnten. Diese werden im Folgenden skizziert.

## Tunesien

Dass die Partner den Ausgestaltungsprozess der RP seit der frühen Planung eng mit eigenen Vorschlägen begleiteten, wird insbesondere von tunesischen Stakeholder\*innen als wichtiger Antrieb für ihr Engagement zugunsten der Umsetzung der Reformaktivitäten angesehen. Interviewpartner\*innen unterstreichen, dass dies tunesische Reformen seien (Interviews [Insider]). Die tunesische Fallstudie gibt dabei weitergehende Hinweise darauf, dass die *Ownership* einer Reihe relevanter Akteur\*innen zu berücksichtigen ist und nicht von Beginn an eingebundene Institutionen den Verlauf des Reformprozesses blockieren können.

Konkret ist in Tunesien seit Beginn der RP 1.0 die Einführung eines Kreditbüros vorgesehen, die jedoch bis Ende 2021 verhindert wurde. Laut Interviewpartner\*innen aus Tunesien erklärt sich die Blockade damit, dass die tunesische Zentralbank bereits über ein eigenes Risikozentrum verfügt und sich für sie entsprechend Fragen nach dem Aufgabenbereich des Kreditbüros stellen würden. Ungeachtet der Frage, inwieweit diese Bedenken gerechtfertigt sind, zeigt sich an diesem Beispiel, wie wichtig es ist, dass eine möglichst breite *Ownership* für einzelne Reformschritte auf Partnerseite vorliegt.

Um dies bestmöglich sicherzustellen, hat die deutsche EZ bereits vereinzelt Aktivitäten unternommen. So trugen etwa Vertreter\*innen der KfW punktuell Informationen über einzelne Reformschritte in das Parlament (Interviews).<sup>141</sup> Diese Sensibilisierung der Abgeordneten fordern auch Partner ein, da die Exekutive kaum Einfluss auf das Parlament habe und dieses als größtes Hindernis für die Umsetzung von Reformen gesehen wird. Zuletzt veranschaulicht die tunesische RP ebenso, dass TZ-Maßnahmen das Engagement der Partner in den Handlungsbereichen der RP flankierend unterstützen können. Mit Blick auf den Bereich GG kann beispielsweise die inzwischen ausgelaufene Förderung einer Deutsch-Tunesischen Akademie für Gute Regierungsführung genannt werden, die partnerseitig gerne fortgeführt worden wäre.

## Äthiopien

Die äthiopische Fallstudie demonstriert ebenfalls, wie die Partner erstens konkrete Reformvorschläge von Beginn an aktiv in den Verhandlungsprozess um DPO 2 einbrachten (Ex-ante-*Ownership*) und zweitens Deutschland und die anderen beiden an der RF beteiligten Geber dafür hohes Entgegenkommen zeigten. Drittens gibt es starke Hinweise dafür, dass dies das äthiopische Engagement für die Umsetzung der Reformen stärkte, sodass auch für diesen Fall die Reformaktivitäten insgesamt als zu großen Teilen durch *Ownership* angetrieben gewertet werden können.

In welchem Maße die Reformen auf *Ownership* und deren Unterstützung durch die RP zurückzuführen sind, lässt sich hingegen nicht genau und vollständig belegen. Für eine Erklärung des zügigen Reformfortschritts sind weitere Faktoren des nationalen politischen Kontexts in Äthiopien zu berücksichtigen: Der Mangel ausländischer Devisen und andere finanzpolitische Krisensymptome, wie eine hohe Inflation und die Verschuldung Äthiopiens, machten die vereinbarten Schritte hin zu Privatisierung und Liberalisierung der Wirtschaft ohnehin notwendig, und die Regierung Abiys war auch vor dem Hintergrund der Wahlen 2021 daran interessiert, einen großen Teil der Homegrown Economic Reform Agenda umzusetzen und spürbare Veränderungen für die Bevölkerung vorzuweisen, um ihre Macht zu sichern. Es erscheint insgesamt jedoch plausibel, dass die Unterstützung der Reformagenda durch das BMZ und die internationalen Partner ein wichtiger Baustein für den anfangs erfolgreichen Reformprozess war (Interviews [Partner, Insider, andere Geber]).

<sup>141</sup> Grundsätzlich bleibt aber die Partnerregierung Verhandlungs- und Ansprechpartner der KfW, weshalb eine Auseinandersetzung mit einzelnen Parlamentarier\*innen laut KfW nicht möglich ist.

## Ghana

Der ghanaische Fall demonstriert, dass ohne die konsequente Beachtung von *Ownership* Reformprozesse stagnieren, und liefert damit ex negativo einen starken Beleg für die Notwendigkeit, die Vorschläge der Partner für die Ausgestaltung der RP zu berücksichtigen. Dabei zeigt diese Fallstudie zunächst einen besonders engen Zusammenhang zwischen den konstitutiven Zeitpunkten von Ex-ante-Ownership: Die von Ghana für die CwA-Matrizen eingebrachten Punkte wirkten strukturierend auch für ihre Vorschläge für die RP-Matrix. Doch in dieser Phase der Ausgestaltung scheint ghanaische *Ownership* nicht mehr hinreichend gewährt worden zu sein. Dies wird von vielen Stakeholder\*innen auf Partner- und auf Geberseite als Erklärung dafür angeführt (Interviews [Insider]), warum bisher nur sehr wenige der vereinbarten Reformen umgesetzt wurden. Erst als die Vorschläge, die die ghanaische Seite einbrachte, stärker in eine neue Reformmatrix integriert wurden, nahmen die vereinbarten Reformaktivitäten Fahrt auf.

Die Pfade, wie *Ownership* den Wirkungsprozess des RP-Modells befördert, mögen sich je Fallstudie unterscheiden, aber es lassen sich mit Blick auf die Elemente der Mechanismen ähnliche übergeordnete Muster ableiten, von denen ausgegangen werden kann, dass sie auch für andere RPLs relevant sind. Die konsequente Beachtung möglichst umfassender *Ownership* erweist sich über die Fälle hinweg als notwendiger Reformmotor. Sie lässt sich als prozessual möglichst kontinuierlich, also vom Beginn der Planung einer RP bis hin zur Ausgestaltung der Matrizen, und auch in der Reichweite eingebundener Akteur\*innen möglichst breit qualifizieren. So kann *Ownership* der Partner zwischen nationaler Policy- und sektoral-administrativer Ebene in der Umsetzung *ex post* variieren, wenn nicht alle relevanten Institutionen frühzeitig (*ex ante*) eingebunden werden.<sup>142</sup> *Ownership* zu fördern, ist allerdings nicht hinreichend. Eine Reihe weiterer Faktoren, wie Sektorspezifika, kann sie beschränken und sollte für ein darauf basierendes EZ-Modell berücksichtigt werden.

### 4.4.2 Konditionalität

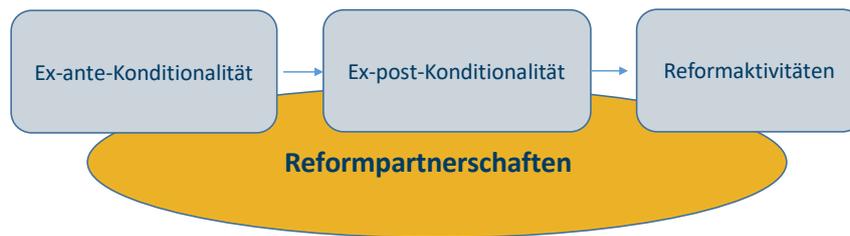
#### Evaluierungsfrage 4b: Inwiefern fördert das Konditionalitätsmodell Reformaktivitäten?

In diesem Abschnitt wird Evaluierungsfrage 4b beantwortet, also inwiefern das Konditionalitätsmodell der RPs Reformaktivitäten fördert. Die konditionalen Elemente des Kooperationsmodells bestehen entlang des generisch abgeleiteten Wirkungsprozesses erstens in der Anwendung von Ex-ante-Konditionalität, die sich in spezifischen Selektionskriterien an afrikanische Länder für RPs manifestiert. Zweitens sollen nach der Auswahl der besonders reformorientierten RPLs positive und negative Anreize Reformaktivitäten zusätzlich fördern (Ex-post-Konditionalität).

In den folgenden Absätzen wird die Evidenz zur Ausprägung dieser Elemente für die Fallstudien vorgestellt. Abschließend wird das Ineinanderwirken dieser Elemente geprüft und das ableitbare übergeordnete Muster des Konditionalitätsmodells der RPs diskutiert (Abbildung 9).

<sup>142</sup> Neben dieser Variante einer möglichst umfassenden *Ownership* gibt die äthiopische Fallstudie Hinweise darauf, dass es Kontexte geben kann – etwa nach einem Regimewechsel –, in denen gezielt Reformkräfte gegenüber potenziellen Vetoakteur\*innen und Reformblockierer\*innen gestärkt werden sollten und ihr Engagement besonders gefördert werden sollte. In Äthiopien richteten sich die von der Regierung Abiy vorangetriebenen Reformen zur Liberalisierung des Wirtschaftssystems gegen verschiedene nationale Akteur\*innen, die das staatlich gelenkte Wirtschafts- und Finanzsystem beibehalten wollten (Interviews).

### Abbildung 9 Elemente des Konditionalitäts-Mechanismus



Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Grundlage von Programmdokumenten des BMZ

Insgesamt können lediglich Teile des Konditionalitäts-Mechanismus nachgewiesen sowie Annahmen zu einzelnen Wirkungszusammenhängen formuliert werden. So wurden über die untersuchten Fälle hinweg vornehmlich positive Anreize als Dimension von Ex-post-Konditionalität genutzt. Es lassen sich Hinweise finden, dass diese Anreize Partner darin unterstützt haben, eigene Reformvorhaben umzusetzen. Eine weitere für Konditionalität konstitutive Dimension, die Nutzung negativer Anreize – also die Zurückhaltung von Geldern bei Nichterfüllung vereinbarter Reformschritte –, wurde kaum ausgeschöpft, weder kommunikativ noch in der Praxis. Gründe hierfür sind einerseits Vorbehalte auf deutscher Seite, konditionale Elemente konsequent anzuwenden, weil eine hohe partnerseitige Sensibilität besteht. Andererseits blenden die Partner mögliche Konsequenzen bei ausbleibenden Reformschritten teilweise aus, da ihnen der eigene politische Stellenwert für Deutschland sehr bewusst ist und ernsthafte Konsequenzen nicht erwartet werden.

Das Selektionskriterium gute Regierungsführung wird als Teil der Ex-ante-Konditionalität nicht über alle RPLs hinweg einheitlich angewendet. Es zeigt sich, dass die wirtschaftliche Reformorientierung der Partnerländer für die Auswahl im Vordergrund steht. Ihr Reformbekenntnis bekräftigen alle Partnerländer über erste Reformschritte auch schon vor der RP. Zu diesem Zeitpunkt wird der konditionale Charakter des Kooperationsmodells in anfänglichen Absichtserklärungen aller RPLs zwar festgehalten, im Zuge des RP-Prozesses gegenüber den Partnern jedoch kaum kommuniziert.

Ex-ante-Konditionalität findet im Rahmen des RP-Konzepts durchaus idealtypisch Anwendung (Koch, 2015), indem das BMZ einen Mindeststandard an guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit sowie auch einen weitergehenden Reformtrend in diesem Bereich als Selektionsgrundlage für RPLs nutzt. Ein zusätzliches Kriterium ist, dass die Länder eine klare wirtschaftliche Reformagenda verfolgen (Dok. 1: 8). Für die Fallstudienländer wurde geprüft, inwiefern diese Selektionskriterien für die Auswahl als RPL einheitlich angewendet wurden.

Hinsichtlich der Ex-ante-Konditionalität zeigt sich erstens, dass Tunesien und Ghana im Vergleich der ausgewählten RPLs hohe Werte hinsichtlich sowohl der genutzten Governance-Indikatoren wie der Kriterien wirtschaftlicher Entwicklung aufwiesen und damit die gesetzten Anforderungen erfüllten.<sup>143</sup> Von tunesischen Partnern wurde die Auswahl als RPL auch explizit als Anerkennung des seit 2011 laufenden Demokratisierungsprozesses wahrgenommen. Äthiopien zeichnete sich seit dem Regierungswechsel 2018 unter Präsident Ahmed Abiy durch ein starkes wirtschaftliches Wachstum sowie einen wirtschafts- und finanzpolitischen Reformkurs aus (Interviews [Insider]). Die Indikatoren für gute Regierungsführung fielen hingegen schwächer aus. So wurde und wird das Land von Freedom House selbst nach der Transition der Abiy-Regierung weiterhin als „not free“ eingestuft (Freedom House, 2021). Für die Auswahl als RPL wurden vor allem der Reformtrend im Bereich *Governance*, beispielsweise die Freilassung politischer Gefangener 2018 und Verbesserungen im Bereich der Organisationsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Interessengruppen (Verabschiedung eines neuen NGO-Gesetzes 2019)

<sup>143</sup> Das BMZ nutzt neben den genannten quantitativen Demokratie-Indizes ein internes qualitatives Verortungssystem der Länder für Bewertungen ihrer *Governance*.

(Interviews [Insider, dt. EZ]), und ebenso die starke wirtschaftliche Reformorientierung gewürdigt. Tabelle 16 veranschaulicht, dass die Selektionskriterien nicht über alle RPLs hinweg einheitlich angewendet wurden. Insbesondere die Einstufungen der RPLs in verschiedenen Demokratie-Indizes fällt heterogen aus und entspricht daran gemessen nicht immer den im RP-Konzept definierten Minimalanforderungen.<sup>144</sup> Insofern muss von Einzelfallentscheidungen ausgegangen werden, die sich zwar grob an den benannten Kriterien orientierten, jedoch durch weichere Kriterien wie Reformtrend und weitere, nicht näher benannte politische Kriterien ergänzt wurden.<sup>145</sup>

Auf einer zweiten Ebene der Ex-ante-Konditionalität im Kooperationsmodell zeigt sich, dass sich die Partnerländer bereits vor der Erarbeitung der konkreten Reformagenda, die mit der jeweiligen RP verfolgt werden soll, im Rahmen eines MoU zu ersten Reformschritten verpflichten und damit ihr Reformbekenntnis bekräftigen.<sup>146</sup> Hierbei ist besonders relevant, dass die Auszahlungen der in Aussicht gestellten finanziellen Unterstützung schon im Zuge des MoU an die Erfüllung dieser ersten Reformschritte gebunden werden (Dok. 4). Wie sich an den länderspezifischen MoUs zeigen lässt, wurde dieser Grundstein für die RPs in allen RPLs dadurch gelegt, dass sich der Verweis auf gegenseitige Verpflichtungen und die Durchführung von Ergebnisüberprüfungen in allen Memoranda findet (Dok. 25, 26, 85). In den MoUs zur tunesischen und äthiopischen RP wird die Konditionalität noch konkreter hervorgehoben als in Ghana, da in diesen beiden RPLs schon zu Beginn der jeweiligen RP auch RFs geplant waren und die Auszahlung in Aussicht gestellter Mittel längst mit einzelnen Reformschritten verknüpft wurde (Dok. 28, 85). Bemerkenswert ist schließlich, dass die Vereinbarungen zu den RPs weder ein reguläres Enddatum vorsehen noch eine Ausstiegsklausel und damit die Möglichkeit des Vertragsendes enthalten, etwa bei Nichteinhalten der Kriterien guter Regierungsführung.

Empirisch wurde drittens geprüft, ob im Sinne des im RP-Konzept angelegten Anspruchs des Forderns vor Festlegung der konkreten Reformvereinbarungen (*ex ante*) gegenüber dem Partner kommuniziert wurde, dass es sich um ein konditionaleres Modell als übliche EZ handeln wird.<sup>147</sup> Diese Elemente betreffen die technisch-sektoralen Bedingungen, wie sie in Reformmatrizen festgelegt werden, sowie besondere politische Anforderungen, wie ein stabiles, hohes Niveau an Rechtsstaatlichkeit.

In den untersuchten Fällen gibt es wenig Evidenz dafür, dass der konditionale Charakter kommuniziert wurde. Dass mit dem Modell auch Forderungen und gegebenenfalls negative Anreize einhergingen, wurde im Dialog in dieser Phase von den Partnern kaum wahrgenommen, sondern vor allem der belohnende Charakter für besondere Reformorientierung („more for more“) als Grundlage der speziellen Partnerschaft hervorgehoben. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass die erwähnten politischen Kriterien für die Auswahl der RPLs laut den konzeptionellen Vorgaben der RPs mitbestimmend waren (Dok. 1, 4) und so auch in dieser Hinsicht wichtige Reformpartner gewonnen und gehalten werden sollten. Damit korrespondiert die

<sup>144</sup> Zu den Minimalanforderungen gehört, dass Länder im Freedom House Index mindestens als „partly free“ eingestuft werden (Dok. 1: 8).

<sup>145</sup> Dies ist nicht zuletzt mit der Auswahl Togos nach dem Ende des Erhebungszeitraums dieser Evaluierung als siebtes RPL untermauert worden.

<sup>146</sup> Laut RP-Konzept ist vorgesehen, dass zunächst eine generelle Absichtserklärung unterzeichnet wird. Im Anschluss werden in einem engen Dialog zwischen den Partnern ein detaillierter Reformplan sowie ein passendes Flankierungspaket erstellt. Beide sollen dann mit der Unterzeichnung eines zweiten MoU beschlossen und in der Folge umgesetzt werden (Dok. 4). Da die ersten RPs relativ schnell aus der Taufe gehoben werden sollten, wurde dieses Vorgehen bei den RPLs der ersten Generation angepasst. So hatte man sich bereits im Rahmen des MoU auf einzelne Reformschritte geeinigt, den detaillierten Reformplan und passende flankierende Maßnahmen jedoch erst danach erarbeitet (Dok. 25, 26). Diese elaborierteren Reformpläne finden sich somit in den Reformpartnerschafts- respektive Reformfinanzierungsmatrizen wieder, nicht aber im MoU. Wie der Fall Äthiopien illustriert, wurde bei der zweiten Generation – wie vom RP-Konzept vorgesehen – zunächst eine einfache Absichtserklärung unterzeichnet und in der Folge mehr Zeit (etwas mehr als ein Jahr) in die Aushandlung des MoU investiert, in dem sich bereits ein weiterentwickelter Reformplan findet (Dok. 85).

<sup>147</sup> Dies wurde erstens geprüft, um Konzepttreue und Transparenz im Sinne der Partnerschaftlichkeit mit den RPLs zu beurteilen. Zweitens ist von Interesse, ob gegenüber den eher technisch-sektoralen Reformforderungen die politische Dimension der Einhaltung von Standards guter Regierungsführung für die Partner überraschend kommen konnte, wenn die deutsche Seite diesen wie in Äthiopien erst in Krisenzeiten besonderen Nachdruck verlieh (Interviews).

Wahrnehmung der Partner, dass sie für Deutschland aus jeweils bestimmten Gründen so wichtig sind, dass sie nur schwerlich fallengelassen würden.<sup>148</sup>

Ex-post-Konditionalität beschränkt sich vornehmlich auf die Nutzung positiver und kaum negativer Anreize für Reformaktivitäten.

Nach der Selektion soll Konditionalität in enger Orientierung an andere performanzbasierte Ansätze der EZ Eingang in das RP-Modell finden (Klingebiel und Janus, 2014): Je nach erfolgreichem Verlauf wird die weitere Zusammenarbeit positiv oder negativ sanktioniert, das heißt, die Auszahlung von Geldern ist an Bedingungen geknüpft, die die RPLs erfüllen müssen. Dies kann als Ex-post-Konditionalität eingeordnet werden (Koch, 2015).

Die Fallstudien zeigen, dass RPs vor allem positive Anreize für Reformaktivitäten setzen, also einen hohen Nutzen in Aussicht stellen, hauptsächlich über die Aussicht auf eine auch im Vergleich zur allgemeinen Budgethilfe deutlich erhöhte finanzielle Unterstützung. Dies manifestiert sich beispielsweise in Äthiopien mit dem deutschen Zuschuss von 100 Millionen Euro als Teil einer mit insgesamt 1,2 Milliarden Dollar besonders großvolumigen gebergemeinsamen RF. Über diesen insgesamt hohen finanziellen Nutzen hinaus hat das gebergemeinsame Vorgehen bei Planung und Ausgestaltung des Reformprogramms aus der Sicht der äthiopischen Partner zusätzlich ihre eigenen Transaktionskosten deutlich gesenkt.

Auch in Tunesien wurde ein hohes Finanzvolumen in Aussicht gestellt und in Teilen ausgezahlt. Eine erste Tranche über 100 Millionen Euro wurde bereits 2019 im Rahmen der RP 1.0 (Gesamtvolumen 300 Millionen Euro) ausgezahlt. 2020 folgte eine erste Teiltranche der RP 2.0 über 75 Millionen Euro.<sup>149</sup> Neben der finanziellen Unterstützung wertschätzen die tunesischen Partner die Kombination mit TZ-Unterstützung im Rahmen der RP. Für die RP 2.0 wird wie in Äthiopien die gebergemeinsame Unterstützung als gewinnbringend erachtet. Im Rahmen der RP mit Ghana besteht für die Partner die Aussicht auf eine sukzessive Auszahlung von insgesamt bis zu 500 Millionen Euro (Interviews), wenn die Reformen wie geplant voranschreiten. In allen drei Ländern werden die Unterstützungsleistungen von den Partnern als Anerkennung für ihre beachtlichen Reformleistungen wahrgenommen (Interviews [Insider, Partner]), und auch Gebervertreter\*innen unterstreichen die Anreizkomponente des „More for more“-Prinzips, das gegenüber den Partnern im Prozess des begleitenden Dialogs betont worden sei (Interviews [Insider, anderer Geber]).<sup>150</sup>

Negative Anreize wurden für den Fall, dass Reformaktivitäten ausblieben, dagegen wenig genutzt. So zeigt sich etwa in der RP mit Tunesien besondere Flexibilität bereits in der Anlage der Reformmatrizen, die die Nutzung optionaler Auszahlungsindikatoren vorsieht (siehe Abschnitt 4.2; BM 1.4). Zudem erwies sich das BMZ beziehungsweise die KfW auch im Verlauf der Partnerschaft de facto kulant, wenn Reformen nicht umgesetzt wurden. Entsprechend wurden die betroffenen Schritte, etwa die Gründung eines Kreditbüros, von der ersten Phase der RP 1.0 in die zweite verschoben. Des Weiteren wurde ein *Front Loading*, das eine Reformerfüllung der Partner für die Auszahlung von Mitteln voraussetzt, nicht immer konsequent

<sup>148</sup> Den tunesischen Partnern war etwa grundsätzlich bewusst, dass die größeren in Aussicht gestellten Kredite der RF mit der Erfüllung der vereinbarten Reformen verknüpft sind. Ein tatsächliches Zurückhalten von Mitteln erwartete die tunesische Seite allerdings lange Zeit nicht, da angenommen wurde, man sei aufgrund des beschrittenen Demokratisierungsprozesses als Partner in der arabischen Welt besonders wichtig für Deutschland und die EU. Zuletzt wurde der Druck auf die tunesischen Partner vor dem Hintergrund der Finanz- und Regierungskrise jedoch erhöht, was sich bei ihnen insofern bemerkbar machte, als dass sich die Sorge über einen möglichen Rückzug Deutschlands und anderer Geber vergrößerte (Interviews).

<sup>149</sup> Aufgrund des Status von Tunesien als Land mit mittlerem Einkommen wird diese Unterstützung in Form von Krediten gewährt. Zudem handelt es sich um Marktmittel der KfW.

<sup>150</sup> Ex-ante-Konditionalität in Form von *Front Loading* findet sich für die RP mit Äthiopien nur im Bereich der Förderung der Privatwirtschaft im Rahmen der DPO-Reformfinanzierung. Der Aufwuchs deutscher TZ- und FZ-Maßnahmen im Agrarsektor als zweite Schwerpunktsäule ist an kein spezifisches *Front Loading* gebunden. Die Absprachen hierzu mit den äthiopischen Partnern fanden außerhalb der *Steering Committees* statt (Interviews [Insider, dt. EZ]).

eingefordert. So wurde die Auszahlung der ersten Tranche der RP 1.0 auf den Weg gebracht, ohne dass alle auszahlungsgebundenen Indikatoren erfüllt gewesen wären.

Evidenz für die Anwendung negativer Konditionalität im Prozess der RPs gibt es lediglich im Falle von Tunesien – und hier auch nur eingeschränkt. Akteur\*innen der deutschen EZ weisen darauf hin, dass die in den RF-Matrizen angelegte Konditionalität Druck auf die Partnerseite ausgeübt habe, die Reformaktivitäten wie geplant umzusetzen, und eine diesbezügliche Verbindlichkeit schaffe; dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund der gebergemeinsamen Verfolgung einer abgesprochenen Reformagenda. Und auch von tunesischer Seite wird erwähnt, dass mit den in den RF-Matrizen festgelegten Fristen ein erhöhter Umsetzungsdruck entstehe. Gleichzeitig wird jedoch betont, dass weder die Fristen noch die finanziellen Anreize ausschlaggebend für die Reformumsetzung seien. Diese beruhe vielmehr darauf, dass die tunesische Seite die Reformen selbst anstrebe. Dies korrespondiert wiederum mit dem hohen Stellenwert des Wirkmechanismus *Ownership* (Abschnitt 4.4.1) sowie mit der Einschätzung einzelner Akteur\*innen der deutschen EZ, die die Vorstellung, dass man Reformumsetzung über (insbesondere negative) Konditionalitäten ausüben könne, als begrenzt beziehungsweise als „Fehleinschätzung“ bewerten. Erst sehr spät sollte sanktionierende Konditionalität de facto Anwendung finden. So wurden Auszahlungen der zweiten Tranche der RP 1.0 aufgrund der nach wie vor fehlenden Umsetzung des Indikators zur Schaffung eines Kreditbüros zurückgehalten und in der Folge über Teilauszahlungen nachgedacht. Der weitere Verlauf bleibt vorerst offen, da aufgrund der Finanzkrise in Tunesien derzeit keine weiteren Mittel in Form der geplanten Förderkredite ausgezahlt werden können.

Auch in Äthiopien wurde die Auszahlung zugesagter Mittel erst sehr spät zurückgehalten. Ausschlaggebend hierfür waren eine deutliche Verschlechterung der politischen Rahmenbedingungen und das Ausbrechen des Tigray-Konflikts. Die Fortsetzung des Reformdialogs im Rahmen der DPO 3 wurde an einen politisch-institutionellen Prozess zur Regelung des Konflikts gekoppelt (Interviews [Insider]). Übergeordnet lässt sich damit festhalten, dass erst bei hoher Eskalationsstufe und manifesten politischen Krisen negativ sanktioniert wurde.

Die Reformaktivitäten lassen sich nur in Teilen auf Konditionalität zurückführen. Reformaktivitäten werden vorrangig durch positive Anreizsetzung befördert, wie deutlich erhöhte FZ-Mittel. Negative Anreize werden nur zögerlich eingesetzt und von den Partnern nicht entsprechend wahrgenommen. Konditionalitäts-Mechanismen sind damit eingeschränkt wirksam und das RP-Modell nutzt konditionale Elemente nur selektiv, um Reformaktivitäten zu fördern.

Zur Beantwortung von Evaluierungsfrage 4b ist zu konstatieren, dass in der Ausgestaltung des RP-Modells nur selektiv auf konditionale Elemente zurückgegriffen wird, um Reformaktivitäten in den RPLs zu befördern. Grundsätzlich ist die Evidenz zur Frage, inwiefern Handlungen der Partner zugunsten konkreter Reformen (beispielsweise eines schnelleren und umfassenderen Vorantreibens von Reformen oder der Überwindung von innenpolitischen Hindernissen) darauf zurückzuführen sind, als nicht hinreichend einzuschätzen.<sup>151</sup> Auf Basis von Plausibilitätsüberlegungen kann aber geschlussfolgert werden, dass Reformhandeln auf Anreizsetzung – auch in Kombination mit anderen exogenen Anreizfaktoren – rückführbar ist.

Über die Fallstudien hinweg finden sich Hinweise, dass dieser Befund mit den positiven Anreizen in Verbindung steht (Interviews [Insider, Partner]).<sup>152</sup> So gibt es etwa in Äthiopien starke Belege dafür, dass die Aussicht auf die bedeutsame finanzielle Unterstützung der gebergemeinsamen RF dazu beitrug, dass sich die

<sup>151</sup> So gestanden nur einzelne Vertreter\*innen der Partner zu, dass Reformhandeln auf negative Anreize zurückging, was sich mit dem Bias in den Partnerinterviews zugunsten der Betonung von *Ownership* deckt.

<sup>152</sup> In der Evaluierung wird einem kontributorischen Verständnis zum Beitrag der RPs auf Reformaktivitäten gefolgt. Es wird davon ausgegangen, dass andere Faktoren diese Aktivitäten mit bedingen. Vor dem Hintergrund, dass Reformen gefördert wurden, die auf Prioritäten der Partnerländer fußen, wären diese größtenteils vermutlich auch ohne den Beitrag der RP umgesetzt worden, doch könnten sie durch die RP-Unterstützung beschleunigt und durch die Anreize gegebenenfalls Vetospieler\*innen in den Partnerländern geschwächt worden sein. Auch ist es möglich, wie im Falle Ghanas, dass bestimmte Reformen durch die RP höhere Priorität erhielten; so wäre der Sektor erneuerbare Energien und Energieeffizienz (mit der Betonung auf Effizienz) ohne die RP vermutlich nachrangig gewesen.

äthiopische Regierung trotz Wirtschaftskrise auf wesentliche Reformen konzentrieren konnte (Interviews [Insider, Partner, dt. EZ]). Es kann davon ausgegangen werden, dass die Umsetzung geplanter Reformen durch den DPO-2-Prozess deutlich beschleunigt wurde, etwa aufgrund der von Gebern formulierten Erfordernis, Reformen aus der Homegrown Economic Reform Agenda zu priorisieren (Interviews [Outsider, Partner, Insider, dt. EZ]). Die Aussicht auf die Auszahlung von insgesamt 1,2 Milliarden US-Dollar, so die Einschätzung wichtiger Stakeholder\*innen auf Partner- und auf Geberseite, habe zudem dazu beigetragen, dass die Abiy-Regierung Widerstände in der Administration und potenzielle innenpolitische Vetokräfte überwinden und vornehmlich Vertreter\*innen eines stärker protektionistischen Wirtschaftssystems von Öffnungen überzeugen konnte (Interviews [Insider, Partner, anderer Geber]).

Zur gleichen Zeit zeigt vor allem die äthiopische Fallstudie allerdings auch, dass eine Verknüpfung der Bedingungen im Rahmen von Selektion und Ex-ante-Konditionalität sowie der Schwerpunktsetzung und Abstimmung mit Ex-post-Konditionalität in der Ausgestaltung der RP nicht gegeben ist. So wurde Aspekten guter Regierungsführung trotz der schwachen Ausgangsbewertung Äthiopiens in den Reformvereinbarungen der DPO 2 kein besonderes Gewicht beigemessen, sondern diese konzentrierten sich vornehmlich auf sektorale Reformaktivitäten im Bereich Wirtschaftsliberalisierung und Privatwirtschaftsförderung.

Insgesamt findet sich nur wenig Evidenz, dass negative Anreize im Rahmen der RPs genutzt wurden, und es gibt keine eindeutigen Belege, dass Reformhandeln der Partner darauf zurückführbar sein könnte. Es erscheint jedoch plausibel, dass negative Anreizsetzung in Kombination mit anderen exogenen Faktoren Reformaktivitäten beförderte. So haben angesichts von Krisen ausgesprochene Ankündigungen, Zahlungen zurückzuhalten, vermutlich den Druck auf Partnerregierungen erhöht, da für sie Mittelakquise in dieser Situation besonders dringlich wurde.

Übergeordnet stellte die Coronapandemie alle RPLs vor wirtschaftliche Herausforderungen. In Ghana deuten außerdem Experteneinschätzungen darauf hin, dass der Abbruch der millionenschweren Unterstützung durch MCC (2019) die ghanaischen Partner wieder empfänglicher für die RP mit Deutschland und die Zusammenarbeit mit anderen Gebern machte. Damit stellte der Bruch mit MCC als ein negativer Kontextfaktor eine neue Grundlage für die Wirkung des finanziellen Anreizpakets der RP dar und wiederbelebte das Interesse Ghanas, weil finanzielle Mittel dringender benötigt wurden. Auch für die tunesischen Partner wurde der Bedarf an finanzieller Unterstützung vor dem Hintergrund der Finanzkrise zuletzt höher. Hinzu kommt, dass mehrere bilaterale Entwicklungspartner signalisiert haben, ihre finanzielle Unterstützung an die Zustimmung Tunesiens zu einem neuen IWF-Programm zu binden, was den Reformdruck in Tunesien weiter erhöht.

Schließlich erwiesen sich übergeordnet auch sektorspezifische Charakteristika, die sich in der ghanaischen Fallstudie besonders anschaulich manifestierten, als relevante Voraussetzungen für die Effektivität des RP-Modells. Mit den zahlreichen zu berücksichtigenden Akteur\*innen und Institutionen ist der Sektor der erneuerbaren Energien in Ghana hochkomplex. Erschwerend kommen fehlende administrative Kapazitäten und Missmanagement großer halbstaatlicher Unternehmen sowie politisches Machtkalkül und Klientelismus hinzu (Interviews). Diese Merkmale erschwerten es, strukturelle Reformen durchzusetzen, die den Sektor nachhaltig voranbringen hätten können.<sup>153</sup>

Aus diesem Beispiel lassen sich zwei Anforderungen für einen Reformsektor ableiten: Erstens sollte er sich durch hinreichende administrative Kapazitäten auszeichnen; und zweitens sollten keine Interessen- und Machtkalküle einer komplexen Akteurslandschaft Reformen hemmen. Falls dies nicht möglich ist und

<sup>153</sup> Die chronische Ineffizienz der großen Energieversorgungsunternehmen und vertragliche Vereinbarungen zur Privatisierung hätten mindestens Zweifel an der *Governance* des Sektors aufkommen lassen müssen. Neben den damit verbundenen politischen Unwägbarkeiten handelt es sich bei diesem Sektor in großen Teilen um infrastrukturelle Reformen, deren Laufzeit ein langes partnerschaftliches Commitment voraussetzt. Gerade hierfür wäre eine deutlich intensivere Beschäftigung mit dem Sektor vor Beginn der RP erforderlich gewesen. Im Rahmen dieser Evaluierung konnte das Evaluierungsteam keine Sektoranalyse finden, in der grundsätzliche Parameter abgewogen und daraus nachvollziehbare Schlussfolgerungen für die RP gezogen worden wären. Die Analysekapazität von ghanaischen Thinktanks in diesem Bereich wurde dabei ebenfalls nicht zurate gezogen (Interviews).

bewusst problematische Sektoren für Reformen ausgewählt werden, ist zumindest eine deutlich verbesserte Analyse des Sektors mit gezielten Interventionen erforderlich. Dies hat in Ghana nicht stattgefunden.

Das RP-Modell stellt insbesondere aufgrund der RF einen entwicklungspolitischen Ansatz in der Tradition der allgemeinen Budgethilfe dar, der die zwei Mechanismen *Ownership* und Konditionalität miteinander verbinden möchte und so die Führungsrolle der Nehmerländer mit dem Interesse der Geber an höherer Rechenschaftspflicht zu harmonisieren sucht. Indem vorgesehen ist, dass die Partner früh die Ausgestaltung des Reformplans mitbestimmen (Ex-ante-Ownership), soll es sich bei den konditionalen Elementen im Umsetzungsprozess der Reformen gewissermaßen um eine von den Partnern selbst erteilte Auflage handeln. Dieser Harmonisierungsversuch ist vor dem Hintergrund zu verstehen, dass reines Fordern bei selbstbewussten Partnern kaum noch Akzeptanz finden würde. Diese Schlussfolgerung hat sich im Rahmen der Evaluierung sehr deutlich bestätigt.

Potenzielle Spannungsfelder, die sich zwischen hoher *Ownership* und Konditionalität ergeben könnten, werden in der Umsetzung des RP-Modells umgangen, da den konditionalen Elementen zugunsten einer umfassenden Beachtung partnerseitiger *Ownership* weniger Gewicht beigemessen wird. So bleibt das Fordern bisher vor allem ein vornehmlich in der deutschen innenpolitischen Kommunikation formulierter Anspruch dieses EZ-Modells. Die konditionalen Elemente sind überdies vor allem auf sektorale Reformen ausgerichtet und finden sich damit hauptsächlich auf einer technischen und nicht auf einer politischen Ebene. Vor dem Hintergrund der avisierten Partnerschaft auf Augenhöhe wären ein offenerer Dialog und eine ehrliche Auseinandersetzung mit (beidseitigen) Herausforderungen und potenziellen Spannungsfeldern erwartbar. Dieser hat sektoral aber nur teilweise und politisch erst nach einer nicht mehr zu ignorierenden Eskalation (Marokko, Äthiopien, Tunesien) stattgefunden.

## 4.5 Impact

---

Die übergeordnete Zielsetzung der RPs ist es, in den RPLs einen Beitrag dafür zu leisten, „[1.] die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern, um [2.] Investitionen und nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu fördern und [3.] Jobs für die wachsende Bevölkerung zu schaffen“ (BMZ, 2021d: 6). Die angesichts der kurzen Laufzeit der RPs zum Zeitpunkt dieser Evaluierung möglichen Erhebungen und Analysen mit Blick auf die Impact-Bewertung zeigen, dass aufgrund der angestoßenen Reformprogramme in den einzelnen RPLs Beiträge zur Verbesserung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen erwartbar sind und diese in Einzelfällen auch bereits nachvollzogen werden können. Allerdings sind die Beiträge bisher nicht genau zu bemessen und die Möglichkeiten der EZ, derart hoch aggregierte Wirkungen zu erzielen, sollten angesichts anderer Einflussfaktoren, wie der gesamtwirtschaftlichen und der politischen Entwicklung, nicht überschätzt werden. Schließlich ist der Weg zur Erreichung der anvisierten weiterführenden Wirkungen der RPs auf Investitionen, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und zusätzliche Arbeitsplätze in den Programmdokumenten bislang nur grob skizziert.

Um trotz der kurzen Laufzeiten der RPs erste Aussagen über ihren zu erwartenden Impact treffen zu können, werden in diesem Abschnitt (1) die übergeordneten Wirkungsannahmen hinter den RPs mit Äthiopien, Ghana und Tunesien kurz erläutert und auf ihre Plausibilität hin bewertet. In diesem Zusammenhang werden erste empirisch nachweisbare Beiträge der RPs zur Erreichung verbesserter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen dargestellt. Hervorgehoben werden hierbei jene Reformschritte, die durch die RPs bereits angestoßen wurden und besondere Potenziale für verbesserte wirtschaftliche Rahmenbedingungen in den RPLs bergen. Darüber hinaus wird (2) dargelegt, wie ausgewählte deutsche und in den RPLs tätige Unternehmen<sup>154</sup> diese

<sup>154</sup> Interviewt wurden zehn Unternehmer\*innen. Dabei kamen Perspektiven international agierender Konzerne und mittelständischer Unternehmen zum Ausdruck. Letztere haben zum Großteil vom AfricaConnect-Programm der DEG (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH, gegründet als Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit mbH) profitiert, durch das europäische Unternehmen bei bestehenden oder geplanten Investitionen in Afrika unterstützt werden (DEG, 2021). Die Kontakte zu den Gesprächspartner\*innen wurden zum Teil durch

(potenziellen) Veränderungen wahrnehmen und (3) durch welche Faktoren aus ihrer Sicht die RPs verbesserte Rahmenbedingungen für ausländische Direktinvestitionen fördern könnten.

Das gewählte Vorgehen ersetzt keine umfassende Analyse der übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen der RPs, vermag aber die Impact-Potenziale aufzuzeigen und ein Schlaglicht auf etwaige erste Effekte aus Sicht einer der relevanten Betroffenenengruppen zu werfen. Eine umfassende Bewertung des Impacts<sup>155</sup> ist im Rahmen dieser Evaluierung nicht nur wegen der kurzen Laufzeiten der RPs nicht möglich, sondern wird gleichfalls dadurch erschwert, dass relevante Makroindikatoren zur Impact-Messung (etwa Indikatoren zum Investitionsklima) ab dem Jahr 2020 durch die einsetzende Covid-19-Pandemie beeinflusst wurden, was ihre Aussagekraft schmälert und den Zeitraum, für den verwertbare Daten vorliegen, de facto nochmals verkürzt. Eine genauere Überprüfung des Impacts erscheint so aufgrund der angestrebten Makrowirkungen erst in einigen Jahren vielversprechend und zweckmäßig.<sup>156</sup> Auch deshalb bezieht sich die nachfolgende Bewertung vorwiegend auf nachvollziehbare, durch die RPs angestoßene Veränderungen der Rahmenbedingungen beziehungsweise der Legislation in den RPLs und weniger auf die weiterführenden Wirkungen auf Investitionen, ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung.

Schließlich sollte im Rahmen einer Impact-Bewertung darauf geachtet werden, die Möglichkeiten von EZ realistisch einzuschätzen. So ist lediglich ein Beitrag zu übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen erwartbar, deren Erreichung jedoch stark von weiteren Faktoren abhängt. Dies gilt in besonderem Maße für die RPs, die auf die Veränderung struktureller und gesetzlicher Rahmenbedingungen abzielen beziehungsweise auf diesen fußen – also auf Prozessen, die von außen nur begrenzt beeinflusst werden können.

**(1)** Die Wirkungsannahmen zur Erreichung der übergeordneten entwicklungspolitischen Ziele der RPs sind für die einzelnen RPLs grob skizziert und grundsätzlich nachvollziehbar. Zu erwarten sind entsprechende Beiträge zunächst vor allem auf sektoraler Ebene, tatsächliche Auswirkungen der RPs sind hier bisher aber lediglich in Einzelfällen evident. Über den Sektor hinausgehende Wirkungen auf Impact-Ebene sind erwartungsgemäß noch nicht beobachtbar.

Der nachfolgende Blick auf die einzelnen RPs und ihre jeweiligen sektoralen Schwerpunkte zeigt, dass das BMZ die übergeordneten Ziele der RPs auf unterschiedlichen Wegen erreichen möchte. Um einen Beitrag zu verbesserten Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu leisten, wird in Ghana insbesondere auf Reformen im Energiesektor gesetzt, in Tunesien auf den Banken- und Finanzsektor sowie den öffentlichen Sektor und in Äthiopien auf die Privatsektorentwicklung und die Landwirtschaft (sowie ebenfalls auf Maßnahmen im Bankensektor und Gesetzgebungen im Sinne einer Wirtschaftsliberalisierung).

*Ghana:* Ein funktionierender und stabiler Energiesektor, überschaubare Stromkosten und eine hohe Elektrifizierungsrate sind (nicht nur in Ghana) Grundlage für erfolgreiches Wirtschaften und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Reformen innerhalb des Energiesektors können somit dazu beitragen, den anvisierten Impact der RP – zusätzliche Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen – nicht nur innerhalb des Energiesektors zu fördern, sondern auch die Voraussetzung für entsprechende Wirkungen in anderen Sektoren herzustellen. Insofern ist die Wahl des Energiesektors für eine RP grundsätzlich nachvollziehbar.

Hintergrundgespräche mit Vertreter\*innen der DEG gewonnen, deren Perspektiven auf die Unternehmensförderung ebenfalls in der Analyse berücksichtigt wurden. Beachtet wurden zudem Erkenntnisse aus Interviews mit Vertreter\*innen mehrerer Außenhandelskammern.

<sup>155</sup> Gemäß den Orientierungslinien zu den „Evaluierungskriterien der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“ (BMZ, 2021a) sollen bei der Bewertung des Impacts für gewöhnlich positive und negative Wirkungen sowie intendierte und nicht intendierte Wirkungen berücksichtigt werden.

<sup>156</sup> Für die Messung des Impacts werden in der Regel Makroindikatoren herangezogen. Kurze Laufzeiten entwicklungspolitischer Vorhaben stellen dabei nicht nur im Falle der RPs eine Herausforderung für die Bewertung des Impacts dar, da sich Wirkungen von Vorhaben erst zeitverzögert in den Makroindikatoren niederschlagen. Eine weitere Herausforderung grundsätzlicher Natur liegt in der Attribution von Wirkungen. Entsprechend muss im Zuge einer künftigen Impact-Bewertung nicht nur die Covid-19-Pandemie als Einflussfaktor berücksichtigt werden, sondern eine Reihe anderer Faktoren (im Sinne von Kontrollvariablen).

Wie in Abschnitt 4.4.1 erläutert, ist der Sektor zudem Bestandteil der CwA-Matrix Ghanas (Government of Ghana, 2018) und spiegelt somit einen ghanaischen Vorschlag wider, wie zur Erreichung verbesserter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen beigetragen werden kann. Da es in Ghana gravierende Probleme im Bereich der finanziellen Stabilität des Energiesektors gibt, ist die Unterstützung der ghanaischen Regierung bei der Umsetzung des Energy Sector Recovery Programme – das zur finanziellen Nachhaltigkeit des Sektors beitragen soll – somit naheliegend.

Inwieweit eine erfolgreiche Umsetzung des Programms tatsächlich zur Gesundung des Sektors beitragen kann, bleibt aber insbesondere angesichts der bestehenden Herausforderungen der sektoralen *Governance* abzuwarten. Zudem ist zum Zeitpunkt der Berichtslegung offen, ob mit dem Maßnahmenpaket innerhalb des Energiesektors – der Förderung erneuerbarer Energien – langfristig ein entscheidender Beitrag zur Mobilisierung privaten Kapitals und zur Schaffung von Arbeitsplätzen geleistet werden kann (etwa durch die Einrichtung eines „De-Risking“-Instruments) (Dok. 33). Dies gilt hauptsächlich angesichts der bis dato begrenzten *Ownership* der ghanaischen Partner für den Bereich erneuerbare Energien und Energieeffizienz (Abschnitt 4.4.1). Die bisherigen Ergebnisse der RP in Ghana weisen darauf hin, dass sie trotzdem am ehesten einen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu leisten vermag. Darauf deuten vor allem die angestoßenen institutionellen Arrangements zur Implementierung von Ausschreibungsprozessen im Bereich Energieversorgung und Energiedienstleistungen, ebenso die Unterstützung der Änderungen im Renewable Energy Act – beide mit dem Ziel der Etablierung von mehr Wettbewerb im Energiebereich. Nennenswerte Beiträge zur Erreichung der anderen Ziele auf Impact-Ebene sind dagegen noch nicht absehbar, insbesondere was die Schaffung von Jobs im Energiesektor anbelangt.

*Tunesien:* In Tunesien soll durch den Fokus auf den Banken- und Finanzsektor (RP 1.0) unter anderem ein besserer Zugang für KKMU zu Krediten und Finanzdienstleistungen geschaffen und zur finanziellen Stabilität des Landes beigetragen werden. Zudem sollen durch Reformen in der öffentlichen Verwaltung sowie in staatlichen Betrieben (RP 2.0) staatliche Dienstleistungen verbessert und ein Beitrag zur Konsolidierung der Staatsfinanzen geleistet werden. Die Wirkungsannahme dahinter ist, dass durch die Reformen die Attraktivität Tunesiens als Investitionsstandort im In- und Ausland steigt.

Wie im Falle Ghanas ist die Auswahl der Schwerpunkte vor dem übergeordneten Ziel der RP grundsätzlich nachvollziehbar, die Reformen der RP 1.0 tragen jedoch unmittelbarer zu den übergeordneten Zielen der RP bei als jene der RP 2.0. Ein detaillierterer Blick auf die RF-Matrizen verdeutlicht die jeweiligen Potenziale für Wirkungen auf der Impact-Ebene anschaulich. Mit Blick auf die RP 1.0 können beispielhaft die Stärkung beziehungsweise Neugründung einer Antikorruptionsbehörde und eine Vereinfachung von Verfahren zur Abwicklung von Investitionsvorhaben durch die Tunesische Investitionsagentur genannt werden – beides Reformschritte, die (internationalen) Unternehmen unmittelbar zugutekommen und direkt auf die übergeordneten Ziele der RP ausgerichtet sind. Gleiches gilt für die Schaffung eines Fonds zur Sicherung von Spareinlagen, die Gründung einer tunesischen Förderbank für einen verbesserten Zugang von Unternehmen zu Finanzdienstleistungen und die Schaffung einer Beobachtungsstelle für eine verbesserte finanzielle Inklusion, um den Zugang benachteiligter Menschen zu Finanzdienstleistungen zu verbessern.

Wie es die Ausrichtung der RP 2.0 auf den öffentlichen Sektor bereits nahelegt, zielen die Reformen aus der zugehörigen RF-Matrix indirekter auf die eingangs benannten übergeordneten Ziele der RP ab. So trägt die angestrebte Reformierung öffentlicher Unternehmen und die Stärkung der öffentlichen Verwaltung und des Finanzmanagements zwar potenziell mittelfristig zur Haushaltskonsolidierung bei (etwa durch die Verfolgung neuer Ernennungsstrategien für Verwaltungsratsmitglieder öffentlicher Unternehmen und durch eine Erhöhung der Haushaltstransparenz), eine Reihe weiterer Reformbereiche der Matrix ist jedoch eher mittelbar mit Wirkungen auf Investitionen, Wirtschaftswachstum und die Generierung neuer Arbeitsplätze in Verbindung zu bringen (etwa die Modernisierung von Bürgerämtern oder die beschleunigte Schaffung rechtlicher Voraussetzungen für die digitale Identifizierung der Bürger\*innen).

*Äthiopien:* Die RP in Äthiopien richtet ihren Fokus auf die Privatsektorförderung, eine Transformation der Landwirtschaft und ausgewählte Governance-Themen (Dok. 82). Mit der RF (beziehungsweise der DPO) wird überdies auf eine Verbesserung der makroökonomischen und politischen Rahmenbedingungen abgezielt, unter anderem durch Reformen im Sinne einer Liberalisierung von bisher verstaatlichten Sektoren für

ausländische Investitionen und einer verbesserten Liquidität äthiopischer Banken sowie einer Verbesserung der Kreditvergabemöglichkeiten dieser Banken.

Wie in den anderen RPLs sind diese Schwerpunkte vor dem Hintergrund der übergeordneten Ziele der RP plausibel gewählt. Dabei wurden mit der RF in Äthiopien besonders grundlegende Reformen für die Verbesserung von Rahmenbedingungen angestoßen. Als Beispiel kann hier die Aufhebung der sogenannten 27-Prozent-Regel genannt werden, nach der Banken bei einer Kreditvergabe einen festgelegten Prozentsatz an die Nationalbank abgeben mussten (Abschnitt 4.4.1). Zudem wurde eine neue Investitionsproklamation gebilligt, die ausländische Beteiligungen in einer breiteren Palette von Wirtschaftssektoren ermöglicht. Wie im zweiten Teil dieses Abschnitts erläutert, zeigen sich diesbezüglich auch Hinweise, dass die Zielgruppe der Unternehmer\*innen durch diese Reformen erreicht werden konnte und positive Effekte im Sinne zusätzlicher Investitionen ausgelöst werden könnten. Inwiefern sich dieser positive Trend vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Verwerfungen verstetigen lässt, ist aber offen.

Wie der Blick auf die einzelnen RPLs zeigt, ist es grundsätzlich plausibel, wie das BMZ mit den verschiedenen Sektoren einen Beitrag zur Erreichung der übergeordneten Ziele der RPs leisten möchte. Hierbei lassen die konkreten Ausführungen in einschlägigen Dokumenten für das Monitoring der RPs (etwa Wirkungsnarrative, Reformampeln und RP- sowie RF-Matrizen) jedoch noch offen, wie genau die Verknüpfungen von Effekten auf der Output-Ebene zu Wirkungen auf der Outcome- und insbesondere der Impact-Ebene führen sollen. So zeigt der Blick auf die einzelnen Reformprogramme in den RPLs, dass die kleinteiligeren Reformschritte, die letztlich zum Impact auf (über-)sektoraler Ebene führen sollen, bisher nahezu ausschließlich Effekte auf der Output-Ebene generieren. Bislang ist auch nur selten ersichtlich, mittels welcher Indikatoren die Wirkungsmessung künftig erfolgen soll.<sup>157</sup> Während die RP- beziehungsweise RF-Matrizen der RPs mit Ghana und Äthiopien bereits einige geeignete Indikatoren zur Messung des (sektoralen) Outcome der Reformschritte anführen, geht aus den übrigen gesichteten Dokumenten zum Monitoring und zur Evaluierung der RPs noch nicht lückenlos hervor, auf welcher Grundlage eine Messung des Impacts künftig stattfinden wird. Eine systematische Bestandsaufnahme der schon festgelegten Indikatoren und Wirkungsannahmen sowie eine Ergänzung dieser im Sinne verbesserter Möglichkeiten zur Messung übergeordneter Wirkungen könnten hier Abhilfe verschaffen.

Insgesamt zeigt der Blick auf die einzelnen RPLs, dass noch abzuwarten ist, inwiefern die angestrebten Reformen in den einzelnen Sektoren ihre unmittelbaren Effekte tatsächlich entfalten werden und in der Folge Wirkungen auf Impact-Ebene in Gang gesetzt werden können.

**(2)** Die befragten Unternehmen sehen in den RPLs Potenziale für zusätzliche Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen, berichten jedoch kaum über signifikante Veränderungen der Rahmenbedingungen in den Ländern seit Beginn der RPs. Entsprechend werden den RPs bislang auch keine Wirkungen auf ein verändertes Investitionsklima oder Effekte für die Schaffung von Arbeitsplätzen zugeschrieben. Die zunehmende Marktöffnung für ausländische Investoren in Äthiopien stellt hier eine Ausnahme dar.

Die RPs sollen dazu beitragen (Auslands-)Investitionen in RPLs zu erhöhen und Arbeitsplätze zu schaffen. Korrespondierend dazu werden in den RPLs aus Sicht der befragten Unternehmensvertreter\*innen durchweg attraktive Märkte für künftige Investitionen gesehen, da sie durch große und junge Bevölkerungen geprägt sind, im Vergleich zu europäischen Investitionsstandorten niedrige Lohnkosten aufweisen und eine zunehmende Liberalisierung von noch staatsgesteuerten Sektoren in Aussicht steht. Im Vergleich zu anderen afrikanischen Staaten werden am Beispiel Ghanas zudem die Vorteile mit Blick auf die politische Stabilität,

<sup>157</sup> Beispielsweise wurde das übergeordnete Reformziel eines Einlagensicherungsfonds festgeschrieben, durch das Spareinlagen gesichert und das Vertrauen in den Bankensektor gestärkt werden soll. Indikatoren zur Messung dieser Ziele wurden jedoch nicht festgelegt. Auch deshalb bleibt offen, inwiefern die einzelnen für die Auszahlung der RF zu erfüllenden Reformschritte beziehungsweise Meilensteine – etwa (1) die operative Einrichtung eines Einlagensicherungsfonds und (2) die Entwicklung einer Website für den Fonds – tatsächlich zum übergeordneten Ziel beitragen.

die Rechtssicherheit und die Stabilität der Währung beziehungsweise der Kaufkraft hervorgehoben. Abgesehen von positiven Entwicklungen in einzelnen Sektoren, die nicht unmittelbar mit den RPs in Verbindung stehen – in Ghana etwa im Kakao-Sektor –, werden von den Unternehmensvertreter\*innen jedoch keine besonders positiven Entwicklungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Investitionstätigkeiten in den RPLs seit Beginn der jeweiligen RP beobachtet – was als ein erster Hinweis auf Auswirkungen der RPs auf Impact-Ebene hätte dienen können.<sup>158</sup> Ein kurzer Blick auf die Fallstudienländer verdeutlicht, woher diese eher verhaltene Bewertung rührt.

So werden die Rahmenbedingungen für Investitionen in Tunesien trotz des Hinweises auf wiederkehrende politische Unruhen seit 2017 zwar als relativ stabil bewertet, mit Blick auf die letzten fünf Jahre wird jedoch über keine Zunahme an Reformen berichtet, die einen signifikanten Effekt auf das Investitionsgeschehen mit sich gebracht hätten. In Tunesien mangelt es laut den Unternehmensvertreter\*innen dabei nicht an Debatten über Reformen, sondern eher an deren Umsetzung. In Anbetracht dessen schreiben die Unternehmen der RP bislang auch keine entscheidende Bedeutung für veränderte Rahmenbedingungen zu.

In Äthiopien hingegen wurden in den vergangenen Jahren mit Blick auf die Entwicklung der Rahmenbedingungen laut Unternehmensvertreter\*innen einzelne Reformen angestoßen, die Investitionen erleichtern.<sup>159</sup> Genannt werden etwa neuere Initiativen (sogenannte *Single Window Plattformen*) zur Digitalisierung von Verfahrensabläufen, die Lizenzierungsverfahren erleichtern, und spürbare Maßnahmen im Sinne einer zunehmenden Liberalisierung einzelner Wirtschaftssektoren. Letzteres korrespondiert mit den durch die RP unterstützten Reformen, kann jedoch nicht eindeutig zugeordnet werden. Einschränkend ist zudem zu erwähnen, dass innerhalb der äthiopischen Verwaltung eine grundsätzliche Skepsis gegenüber einer Öffnung der Märkte für ausländische Unternehmen vorherrscht und der Prozess auf der operativen Ebene nur langsam voranschreitet (Interviews).

In Ghana schließlich werden von den befragten Unternehmen die seit Jahren relativ stabilen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen als investitionsfördernd hervorgehoben. Eine konkrete nochmalige Verbesserung seit Einführung der RP ist aus ihrer Sicht zwar nicht feststellbar, allerdings wird der RP insoweit eine positive Signalwirkung zugeschrieben, als dass Ghana weiterhin als attraktiver Investitionsstandort gesehen wird und insbesondere die deutsch-ghanaischen Wirtschaftsbeziehungen eine Zukunftsperspektive haben. Im Vergleich zu anderen Staaten erscheint es den befragten Unternehmen aber so, dass die deutsche Seite weniger politischen Druck zur wirtschaftlichen Unterstützung ausübe. Positiv hervorgehoben wird, dass gerade die Kreditvergabe im Rahmen von AfricaConnect im Bereich mittelständischer Unternehmen eine wichtige Lücke geschlossen habe.

Im Zuge der Interviews zeigt sich länderübergreifend, dass – obwohl bereits viel Öffentlichkeitsarbeit für die RPs geleistet wurde – sie und ihre jeweiligen Schwerpunktbereiche nicht allen Unternehmensvertreter\*innen bekannt waren. Zudem ist es den Akteur\*innen, die RPs kannten, schwergefallen, diese im Vergleich zu bereits existierenden Strukturen, wie den Außenhandelskammern und bestehenden Förderprogrammen zur Außenwirtschaftsförderung, einzuordnen. Im Zuge der Gespräche über den Ansatz und die Ziele der RPs haben die Unternehmer\*innen schließlich Faktoren genannt, durch die die RPs ihre übergeordneten Ziele aus ihrer Sicht besonders gut erreichen könnten. Diese werden im Folgenden noch angeführt, da sie als Optionen für die künftige Ausrichtung der RPs zur Erreichung des avisierten Impacts diskutiert werden könnten.

**(3) Faktoren, durch die die RPs ausländische Direktinvestitionen aus Sicht von Unternehmensvertreter\*innen effektiv fördern könnten, werden etwa in einer sichtbaren politischen Flankierung der Unternehmen und einer Bereitstellung von Ansprechpartner\*innen mit**

<sup>158</sup> Die positiven Entwicklungen in Äthiopien bis zum Ausbruch des Tigray-Konflikts sind hiervon ausgenommen.

<sup>159</sup> Dabei fällt die Einschätzung von Reformen in einzelnen Sektoren gemischt aus. Während etwa der Telekommunikations- und der Textilsektor mit Blick auf eine Öffnung für Ausländische Investitionen positiver bewertet werden, sind die Herausforderungen im Banken- und im Logistiksektor noch besonders groß.

Regierungskontakten in den RPLs gesehen sowie in einer Fortführung der finanziellen Unterstützungsangebote (für KKMU).

Aus Sicht der Unternehmer\*innen wäre eine sichtbarere politische Begleitung unternehmerischer Aktivitäten im Ausland eine wichtige Unterstützung für neue ausländische Direktinvestitionen. Dabei wird die Bereitstellung einer Ombuds- oder Ansprechperson mit Kontakten zur jeweiligen Partnerregierung besonders hervorgehoben. Vor allem für mittelständische Unternehmen ist zudem die finanzielle Unterstützung wichtig, was etwa eine Weiterführung der Förderprogramme unter dem Schirm des Entwicklungsinvestitionsfonds nahelegt.<sup>160</sup> Zuletzt ist noch zu erwähnen, dass die Unternehmensvertreter\*innen hinsichtlich wichtiger Interventionsbereiche für eine Verbesserung von Rahmenbedingungen in den RPLs wiederholt auf funktionierende Systeme für Ex- und Import verweisen, etwa eine Verschlankung von Hafen- und Zollverfahren.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass die befragten Unternehmensvertreter\*innen übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen der RPs noch wenig wahrnehmen. Der Blick auf die einzelnen Reformprogramme zeigt jedoch, dass durch die RPs bereits eine Reihe an Reformen auf den Weg gebracht werden konnte und durchaus Potenziale für entwicklungspolitische Wirkungen bestehen. Dies bezieht sich bis jetzt vorwiegend auf Wirkungen innerhalb der jeweiligen Schwerpunktsektoren. Insbesondere die Verbindungen von Effekten auf Output-Ebene und Wirkungen auf Outcome- und Impact-Ebene (im betroffenen Sektor sowie darüber hinaus) sind bislang aber nicht immer rekonstruierbar, da eine diesbezüglich hilfreiche Bestandsaufnahme beziehungsweise Zusammenführung der verschiedenen Dokumente zum Monitoring der RPs (etwa die bereits erarbeiteten Wirkungsnarrative, Wirkungsmatrizen und RP- sowie RF-Matrizen) und eine Festlegung auf passende Wirkungsindikatoren auf Outcome- und Impact-Ebene noch aussteht.

#### 4.6 Effizienz und Nachhaltigkeit

Da die Laufzeiten der RPs im Erhebungszeitraum der Evaluierung noch relativ kurz war, konnten angestrebte entwicklungspolitische Wirkungen jenseits der Output-Ebene kaum erreicht werden. Deshalb war es zum Zeitpunkt der Evaluierung auch nicht möglich, die Effizienz und die Nachhaltigkeit des Kooperationsmodells umfassend zu bewerten. Im Folgenden werden die Einschränkungen für die Bearbeitung der beiden OECD-DAC-Kriterien knapp erläutert, und es wird skizziert, inwiefern sich aus den konzeptionellen Grundlagen des Kooperationsmodells Potenziale für diese beiden Kriterien ableiten lassen.

Eine umfassende Effizienzbewertung war vor allem aufgrund der noch schwachen Wirkungsgrundlage nicht möglich. So konnten die Kosten der Kooperationsform keinem manifesten Nutzen gegenübergestellt werden. Zudem verkompliziert die Heterogenität der RPs eine übergreifende Bewertung der Effizienz des Kooperationsmodells. Einzelne für eine Effizienzbewertung relevante Aspekte lassen sich jedoch auf Basis der konzeptionellen Grundlagen und bisheriger Outputs plausibilisieren. Sie fließen in die abschließende Gesamtbewertung des Kooperationsmodells und die Schlussfolgerungen ein.

Hinsichtlich der Produktionseffizienz, die sich insbesondere auf ein angemessenes Verhältnis zwischen Inputs und Outputs bezieht, sind etwa die Konzeption des Kooperationsmodells in Form eines ergebnisbasierten Ansatzes, die Anwendung von Konditionalität und das Einfordern eines partnerseitigen *Front Loading* positiv zu beurteilen. Hierdurch erscheint die Erreichung der anvisierten Outputs aus konzeptioneller Warte wahrscheinlich, und tatsächlich konnte sie teilweise schon sichergestellt werden. Zu nennen sind unter

<sup>160</sup> Unter dem Schirm des EIFs laufen mehrere Vorhaben. Für das Förderprogramm AfricaConnect, das sich vorwiegend an deutsche beziehungsweise europäische mittelständische Unternehmen richtet, wurden bislang 156 Millionen Euro bereitgestellt. Hiervon wurden bis Ende Juli 2021 63,9 Millionen Euro für die Umsetzung von 25 Vorhaben abgerufen. Obgleich die Förderung insbesondere für Investitionen in alle zwölf CwA-Länder vorgesehen ist, wurden die meisten Projekte in den RPLs Ghana, Tunesien und Senegal umgesetzt. Insgesamt sollen durch das Förderprogramm über 9.000 Arbeitsplätze geschaffen worden sein. Zudem laufen unter dem EIF ein Förderprogramm für afrikanische Unternehmen (AfricaGrow) und das Wirtschaftsnetzwerk Afrika des BMWi, das ein Beratungsangebot für Unternehmen abbildet (etwa Informationen über die Angebote der deutschen Außenwirtschaftsförderung und EZ) (BMZ, 2021c).

anderem die Gründung von Antikorruptionsbehörden, die Mitgliedschaft in regionalen und internationalen Handelsinstitutionen oder die Abschaffung von investitions hinderlichen Regularien. In Anbetracht der hohen finanziellen Inputs sind diesbezügliche Resultate allerdings auch geboten. Defizite lassen sich mit Blick auf die Produktionseffizienz vornehmlich dann ausmachen, wenn von der skizzierten Vorgehensweise abgewichen wurde – etwa in Tunesien, als zugunsten von Flexibilität punktuell auf ein konsequentes *Front Loading* und damit auf die Erreichung eines vereinbarten Reformschritts verzichtet wurde. Überdies kam es in einigen Partnerländern zu Verzögerungen bei der Umsetzung von Reformschritten, sodass eine Gesamtbewertung zusätzlich erschwert ist.

Für die Allokationseffizienz, die sich primär auf die Angemessenheit des Verhältnisses zwischen Inputs und erzielten Wirkungen (Outcome- beziehungsweise Impact-Ebene) bezieht, lassen sich ebenfalls Potenziale für Effizienzgewinne ableiten. Zu nennen sind beispielsweise die Konzentration der EZ auf besonders kooperative Partner, die vorgesehene thematische Zuspitzung der Zusammenarbeit auf einzelne Sektoren und die angestrebte Koordinierung mit anderen Bundesressorts sowie Entwicklungspartnern. Wie etwa in Abschnitt 4.3 deutlich wird, werden diese Potenziale in der Praxis bislang jedoch noch sehr ungleich abgerufen. So unterscheidet sich die Harmonisierung mit anderen Entwicklungspartnern zwischen den RPs zum Beispiel in ihrer Intensität und Reichweite.

Trotz einer insgesamt positiven Bilanz hinsichtlich der Abstimmungsprozesse mit anderen Gebern sind die RPs durch ihre bilaterale Konzeption bei der Geberharmonisierung grundsätzlich vor größere Herausforderungen gestellt, als dies bei multilateralen Kooperationsformen der Fall wäre. Der bilaterale Ansatz wirkt sich dabei potenziell negativ auf die Effizienz aus, da Absprachen mit anderen Entwicklungspartnern nicht in demselben Maße institutionalisiert sind wie bei einem multilateralen Ansatz und somit mindestens zusätzliche Transaktionskosten entstehen.

Noch schwerer fällt es angesichts der kurzen Laufzeiten der RPs, eine dezidierte Einschätzung zur Nachhaltigkeit des Kooperationsmodells zu geben. Da die Gesamtbewertung erreichter Wirkungen bereits schwierig erscheint und größtenteils auf einer Potenzialabschätzung beruht, ist eine belastbare Bewertung der Nachhaltigkeit dieser Potenziale nicht möglich. Bisher lässt sich aus dem intensiv geführten Dialog lediglich ein besonderer Stellenwert für die langfristig angelegten RPs ableiten. Sollte sich dieser mittel- und langfristig vertrauensbildend auswirken, könnte die Kooperation auf ein solides Fundament gestellt werden und potenziell auch Krisen besser überdauern. Diesbezüglich zeigt sich indes gleichfalls, dass die konzeptionellen Grundlagen hierfür zwar geschaffen worden sind, die Kontinuität des politischen Dialogs in der Praxis aber noch nicht sichergestellt wurde.

#### 4.7 (Partner-)Dialog

Obwohl der Partnerdialog kein eigenes OECD-DAC-Kriterium darstellt, soll er hier gesondert analysiert werden, da er im Rahmen des Kooperationsmodells eine hervorgehobene Rolle einnimmt und besonders zur Wirksamkeit der RP beitragen soll.

Die RPs basieren darauf, dass der politische Dialog hochrangiger und intensiver praktiziert werden soll als in der bisherigen EZ mit den Partnerländern. Dank der regelmäßigen Einbindung von sogenannten Sonderbeauftragten (in der Regel Abteilungsleitungen des BMZ) und des kontinuierlichen Dialogs zu den Reformmatrizen sowie einer teilweise stärkeren Einbeziehung von Botschaften konnte dies weitgehend gewährleistet werden. Mit dem Partnerdialog konnte zudem ein Beitrag zur besseren Identifikation von Prioritäten, Bedarfen und Herausforderungen der RPLs geleistet werden. Dabei ist der politische Dialog jedoch bisher eher sektoral ausgerichtet gewesen. Eine Ausweitung auf die im Evaluierungszeitraum zunehmend gewichtigeren politisch heiklen Themen ist kaum gelungen. So sind politische Themen erst spät und im Eskalationsfall – etwa nach dem sich verschärfenden Tigray-Konflikt in Äthiopien oder in Tunesien aufgrund der Regierungskrise und der andauernden Auflösung des Parlaments – in den Vordergrund des Dialogs gerückt.

In den folgenden Ausführungen werden zunächst die konzeptionellen Grundlagen des Partnerdialogs vor- und dann die Ergebnisse der Analyse des bisherigen Partnerdialogs dargestellt, bevor schließlich – als Übergang zum letzten Kapitel – bereits erste Schlussfolgerungen gezogen werden.

### **Intensiver und hochrangiger Partnerdialog**

Ein Eckpfeiler der RPs ist der „enge, kontinuierliche, einheitliche und inklusive Partnerdialog“ (Dok 4: 2). Entsprechend der besonderen Bedeutung der Kooperation soll dieser Dialog zudem „hochrangig“ und politisch auf Augenhöhe stattfinden (Dok. 6; Abschnitt 2.2).

Hierbei nehmen die RP-Sonderbeauftragten (Paten) eine wichtige Funktion wahr. In der Hierarchie des BMZ wurden sie in aller Regel von Abteilungsleitungen gestellt. Allerdings dünnte der Kreis der Sonderbeauftragten im Zuge der Jahre vor allem wegen Personalfuktuation aus, und nachdem nur noch die Abteilungsleitung von Abteilung 2 (Afrika; Flucht und Migration) alle RPLs abdecken sollte, wurde das Modell ab 2021 eingefroren. Bis dahin sollten sie formal mindestens halbjährlich mit den Counterparts in den RPLs zusammentreffen und Reformfortschritte besprechen. Die Ziele der Patenschaften bestehen laut Konzeption vornehmlich darin, (a) den Dialog nach dem Prinzip „Fördern und Fordern“ zu stärken, (b) den RPs ein Gesicht zu geben und (c) Vorschläge zu ihrer Weiterentwicklung zu machen (Dok. 6). Besonders relevant ist das Ziel der Dialogstärkung.

In der Regel wurden die RPs durch Treffen mit dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und/oder der Bundeskanzlerin vorbereitet. Dadurch sollte zum einen die Bedeutung der Partnerschaft unterstrichen werden. Zum anderen war damit die Hoffnung verbunden, partnerseitig eine ebenfalls hohe Priorisierung der Kooperation hervorzurufen. Dieser Einstieg fand durchweg ein positives öffentliches Echo vor Ort und wurde auch in den dortigen Administrationen als besonderer Nachdruck der Relevanz der Partnerschaft wahrgenommen. Nach dem gerade für die EZ in der politischen Hierarchie sehr hoch angesiedelten Auftakt der RPs lag die politische Kommunikation in der Folge zunächst weitgehend, seit 2020 aber nur noch sporadisch bei den Abteilungsleitungen des BMZ.

Im Ergebnis hat sich das Engagement der Sonderbeauftragten in den einzelnen RPLs stark unterschieden, hinsichtlich sowohl der Häufigkeit der Besuche wie der inhaltlichen Begleitung. Insgesamt kann man von einem besonders hohen Engagement der Abteilung 2 des BMZ sprechen, von der die Initiative auch ausging, und einem unterschiedlich ausgeprägten Engagement der anderen Sonderbeauftragten. Außerdem ist die deutsche Perzeption, dass Abteilungs- statt etwa Referatsleitungen die Gespräche und Verhandlungen führen, zwar von den Partnern ebenfalls wahrgenommen, jedoch nicht in gleichem Maße als außergewöhnlich hochrangig bewertet worden. Entsprechend passten die Partner ebenfalls das politische Gewicht der Counterparts und vor allem ihr Engagement an. Das konzeptionell angelegte „Öffnen von Türen“ zu hochrangigen Vertreter\*innen der Partnerseite (Dok. 6) ist mithin unterschiedlich gut gelungen.

Es ist jedoch anzunehmen, dass ein Partnerdialog ohne vergleichbar hochrangige Vertreter\*innen, wie die Sonderbeauftragten auf deutscher Seite, Gefahr gelaufen wäre, weniger Rückhalt in Politik und Administration der RPLs zu finden. Ein solches Defizit hätte sich insbesondere bei stockenden Reformfortschritten bemerkbar gemacht. So hatte die Neujustierung der RP mit Ghana nicht nur mit der stärkeren Anerkennung der ghanaischen Bedarfe zu tun (Abschnitt 4.4.1), sondern auch damit, dass dieser Schritt unter intensiver Beteiligung der\*des deutschen Sonderbeauftragten vollzogen wurde.

### **Fördern und Fordern im Partnerdialog**

Übergeordnet von größerer Bedeutung ist jedoch, dass in der Kommunikation durch die Sonderbeauftragten dem Fordern ein deutlich geringeres Gewicht verliehen wurde als vor allem der Akzentuierung von positiven Anreizen und Elementen des Förderns (Interviews und Dok 3\_GHA) (Abschnitt 4.4.2). Dies gilt insbesondere mit Blick auf eine fehlende Kommunikation zu sensiblen politischen Themen und deutschen Erwartungshaltungen (beispielsweise Anforderungen der deutschen Seite an politische *Governance*) (Interviews). Die Kommunikation durch die Sonderbeauftragten betonte vor allem den Charakter der RPLs als Reformchampions und setzte so ein Zeichen, dass der Rahmen der Kooperation nicht infrage gestellt werden würde und lediglich die genaue Ausformung in Form eines Dialogs über verbindliche Reformmatrizen

zur Disposition stünde.<sup>161</sup> Damit wurde ein positives Signal zum Vertrauensaufbau und für eine verlässliche Partnerschaft gesetzt, das in der Folge auch bei Krisen in der Zusammenarbeit für einen kritischeren Dialog hätte genutzt werden können, was jedoch nicht der Fall war. Die aus der anfänglichen Kommunikation hervorgehenden Reformmatrizen wiederum waren und sind vornehmlich sektoral ausgerichtet (Dok. 27, 33, 34), und selbst im Rahmen der im Jahr 2019 eingeführten Governance-Initiative wird der Fokus auf wirtschaftliche *Governance* gelegt<sup>162</sup> und eine breitere politische Dimension weitgehend ausgespart.<sup>163</sup>

Insofern korrespondiert die Kommunikation im Rahmen des Partnerdialogs mit dem gestiegenen internationalen Stellenwert der RPLs und dem Selbstverständnis ihrer politischen Eliten und höheren administrativen Funktionsträger\*innen (Abschnitt 1.1). Auch in den Interviews der Länderfallstudien war erkennbar, dass eine offene Diskussion über (insbesondere politische) Konditionalität nicht erwünscht ist.<sup>164</sup> Eine naheliegende, gleichfalls aus zwei Interviews mit Expert\*innen hervorgehende Interpretation ist, dass Konditionalität als unangemessene Einmischung unter anderem infolge einer negativen Bewertung zurückliegender Strukturanpassungsmaßnahmen der 1980er- und 1990er-Jahre abgelehnt wird.<sup>165</sup> Die fehlende Wirksamkeit der damals stark konditionierten Strukturanpassungen führte maßgeblich zur Entschuldung über die sogenannte HIPC-Initiative (HIPC steht für Heavily Indebted Poor Countries beziehungsweise hochverschuldete Entwicklungsländer; zur Zeit der HIPC-Initiative waren alle RPLs aus Subsahara-Afrika ein Teil davon) und zur Einführung der Paris-Accra-Agenda zur Steigerung der Wirksamkeit der EZ (Abschnitt 1.1). Deren konsequenteste Ausprägung stellt wiederum die allgemeine Budgethilfe dar, die auf Grundlage von Partnerprogrammen und eines international abgestimmten Dialogs über die Programmfortschritte vor allem darauf abzielt, die *Ownership* der Partner für Reformen in den Mittelpunkt zu stellen und die Konditionen aus den Reformstrategien der Partner selbst abzuleiten (statt vom Reißbrett internationaler Geberinstitutionen). Gestützt durch die makroökonomische Aufwertung der RPLs in der letzten Dekade ist die Ablehnung von Konditionalität im Ergebnis nach wie vor ein tragender Teil der Haltung von politischen und administrativen Counterparts der RPs.<sup>166</sup>

Trotz dieser Ausgangslage haben viele afrikanische Staaten – jenseits der makroökonomischen Wachstumsraten – nach wie vor tiefgreifende Reformbedarfe, die nicht nur die (unzureichende) privatwirtschaftliche Entwicklung betreffen, sondern auch und vor allem eine fehlende Transparenz und Rechenschaftspflicht in staatlichen Strukturen. Gerade diese Entwicklung trug maßgeblich dazu bei, dass der Aspekt des Forderns in der innenpolitischen Diskussion und in der Konsequenz hauptsächlich mit Blick auf den Bundeshaushalt in das Konzept der RPs integriert werden musste. Im Zuge des Partnerdialogs der RPs wurde das Spannungsverhältnis zwischen dem skizzierten Selbstverständnis der Partnerländer – das auf einer internationalen Entwicklung beruht, die eine ökonomische Aufwertung der RPLs mit sich brachte, ihnen in der Folge zumeist eine höhere Kreditwürdigkeit verlieh sowie schließlich auch alternative Finanzierungsmöglichkeiten bot – und der innenpolitischen Debatte um die transparente Verwendung von Steuergeldern vor Ort mit einer relativ einseitigen Berücksichtigung der Partnerperspektive aufgelöst.

<sup>161</sup> Dies war der Fall, obwohl in der anfänglichen Korrespondenz im BMZ durchaus Beispiele diskutiert wurden, die Governance-Defiziten in anderen Ländern Rechnung trugen (Dok. 1). Dieser Punkt schien qua Selektion zum RPL zunächst ausgeräumt.

<sup>162</sup> So etwa die Erhöhung des Steueraufkommens oder die Stärkung von Rechnungshöfen.

<sup>163</sup> Mit Blick auf Tunesien zeigt sich jedoch, dass der Partnerdialog vor dem Hintergrund der Finanz- und Regierungskrise zuletzt stärker auf politische Erwartungen Deutschlands ausgerichtet wurde.

<sup>164</sup> Schon der Begriff selbst führte im Verlauf der Interviews zu Ablehnung oder war gar – wie im Fall Äthiopiens – kaum thematisierbar.

<sup>165</sup> Die durchaus nachvollziehbaren Nachteile des Washington Consensus (wie fehlende *Ownership* der Nehmerländer oder zu stark forcierte Austeritätspolitik) sind ebenfalls nicht Teil des politischen Dialogs. Für eine kritische Auseinandersetzung mit den Strukturanpassungsprogrammen siehe statt vieler Orth et al. (2017) und Schmidt (2005: 21 ff.).

<sup>166</sup> Die positiven Wirkungen von allgemeiner Budgethilfe gerade auf den politischen Dialog zwischen Gebern und Partnern wurden in der hiesigen Debatte daraufhin weitgehend ausgeklammert. In deutlich geringerem Ausmaß wurden vor Ort hingegen die negativen Erfahrungen mit der allgemeinen Budgethilfe reflektiert, die wiederum ab Mitte der 2010er-Jahre die westliche Debatte im Allgemeinen und die deutsche im Besonderen prägten. Hier geriet die FZ in Form von Budgethilfe vor allem nach der Aufdeckung einiger größerer Korruptionsfälle in Misskredit und wurde daraufhin im Jahr 2015 auch in Deutschland weitgehend eingestellt (Orth et al., 2017).

Konditionalität durch die RPs findet formal mit Blick auf die Reformsektoren und vor allem die RF-Matrizen statt, indem etwa Partner Vorleistungen erbringen müssen, bevor Zahlungen vorgenommen werden. Insofern ist dies auch Teil des Dialogs gewesen, den die Sonderbeauftragten führten. Allerdings wird diese eher sektorale Konditionalität speziell von Vertreter\*innen der KfW kommuniziert und de facto nur in abgeschwächter Form praktiziert, weil die nötigen Anfangsreformen in der Regel nicht besonders anspruchsvoll ausfielen und das mit den Initialreformschritten verbundene sogenannte *Front Loading* ebenso wie die spätere Erfüllung von Indikatoren nicht konsequent eingeklagt wurden (Abschnitt 4.4.2). Ein so geführter politischer Dialog erscheint vor dem Hintergrund eines anfänglichen Vertrauensaufbaus und der Grundannahme, Reformen zu unterstützen, die die Partner aus Eigeninteresse durchführen, zwar durchaus adäquat. Jedoch zeigten die Erfahrungen der Anfangsjahre der RPs, dass die (in der Regel sektorale) Reformbereitschaft der Partner nicht immer mit den deutschen Erwartungen korrespondierte und somit durchaus ein stärkeres Fordern erforderlich gewesen wäre. Außerdem konnte nicht vermittelt werden, dass die Partnerschaft auf den Grundpfeilern von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit fußt und diesbezügliche Verletzungen automatisch Konsequenzen für die gesamte RP hätten.<sup>167</sup>

Die mangelnde Ausrichtung des Partnerdialogs auch auf politisch heikle Themen hat die RPs insbesondere ab dem Jahr 2020/2021 negativ beeinflusst, als mit Äthiopien, Tunesien und Marokko gleich drei der sechs RPLs aus GG-Perspektive problematische Entwicklungen durchliefen. Sie dauern bis heute an und stellen die RPs vor große Herausforderungen. Damit wurde einerseits deutlich, dass der bestehende Partnerdialog kaum geeignet war, die eskalierenden politischen Entwicklungen zu adressieren. Andererseits wurde ebenfalls offensichtlich, dass eine Verschlechterung der Reformorientierung gar nicht vorgesehen war, trotz der teilweise nicht einfachen Ausgangsbedingungen. Während in Marokko der Dialog über die angespannten Beziehungen partnerseitig eingestellt<sup>168</sup> und in Äthiopien das Thema Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vor dem Hintergrund des Tigray-Konflikts erst spät angesprochen wurde, scheint es in Tunesien immerhin Ansätze zu geben, die anhaltende Auflösung des Parlaments durch den Präsidenten als Herausforderung für die Kooperation zu thematisieren.<sup>169</sup>

So kann man konstatieren, dass bisher politisch sensible Themen nicht Teil des Partnerdialogs waren und die teilweise entstandenen vertrauensvolleren Beziehungen nicht dazu genutzt werden konnten, einen kritischeren politischen Dialog (in beide Richtungen) zu ermöglichen. Erwartbar wäre hier zumindest eine klarere Kommunikation der deutschen Erwartungshaltungen an die politischen Rahmenbedingungen der RPs gewesen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass solche anfangs in den RPs nicht schriftlich festgehalten wurden – im Gegensatz etwa zur Vergabep Praxis von Budgethilfen durch sogenannte zugrunde liegende Prinzipien (*underlying principles*) in der Vergangenheit.

Die letzten Jahre haben jedenfalls gezeigt, dass eine Anwendung politischer Konditionalität ausschließlich im Rahmen der Selektion (Ex-ante-Konditionalität) angesichts des politisch fragilen Charakters der meisten RPLs problematisch ist. Gerade das äthiopische Beispiel ist ein Beleg dafür, dass der durchaus nachvollziehbare Schritt, Staaten mit vielversprechenden Reformregierungen zu unterstützen – auch wenn diese auf Grundlage der Demokratie-Indizes dafür noch nicht infrage kämen –, eine Entsprechung in der Ausgestaltung des RP-Prozesses und des Partnerdialogs finden müsste. Dies hat etwa im Verlauf der RP mit Äthiopien nicht hinreichend stattgefunden, und so kam der in der aktuellen Krisenzeit schließlich doch verschärfte Partnerdialog im Sinne einer (politischen) Ex-post-Konditionalität für die äthiopischen Counterparts überraschend.

<sup>167</sup> Die anhaltenden Herausforderungen in diesen Bereichen wurden auch von der Erklärung von Paris nur insofern berücksichtigt, als sie sich auf die Rechenschaftspflicht insbesondere im Wirtschafts- und Finanzwesen konzentrierte und die politische Dimension (Demokratie und Rechtsstaatlichkeit) davon weitgehend ausklammerte (OECD, 2005).

<sup>168</sup> Dies geschah vor allem aufgrund der ausbleibenden deutschen und europäischen Anerkennung der Westsahara als Teil Marokkos.

<sup>169</sup> Passend dazu wird hier der Partnerdialog auch als besonders intensiv wahrgenommen.

In der Konsequenz bedarf es eines politischen Dialogs, der Eskalationsmöglichkeiten bei Verletzung der Rahmenbedingungen vorsieht und diese rechtzeitig kommuniziert. Dies könnte analog zum Artikel 8 des Cotonou-Abkommens organisiert werden, selbst wenn der Nachteil einer fehlenden Einbettung in internationale Arrangements hier offenkundig wird, weil der mit anderen Gebern konzertierte Druck Erfolg versprechender erscheint.<sup>170</sup>

Neben dem skizzierten politischen Partnerdialog auf hochrangiger Ebene findet der Austausch kontinuierlich weiter auf der Arbeitsebene statt. Über WZ-Referent\*innen und Vertreter\*innen der DOs wird dabei regelmäßig vor allem mit dem Instrument der Reformmatrizen über die Reformfortschritte gesprochen. Dabei stellte sich heraus, dass gerade die klare, überblicksartige Darstellungsform der Matrizen half, mit den Partnern konzentriert über einzelne Reformen zu sprechen, den Dialog zu strukturieren und etwaige Probleme beim Fortschritt einzelner Indikatoren zu thematisieren. Dies gilt etwa in Tunesien nicht nur für die Zusammenarbeit mit Vertreter\*innen des RPLs, sondern gleichermaßen mit Blick auf den Dialog zwischen Gebern.<sup>171</sup>

Je nachdem, ob und wie sehr die Matrizen in Kooperation mit anderen Gebern und/oder multilateralen Institutionen wie der Weltbank genutzt wurden, war die Arbeit damit jedoch auch anspruchsvoll. Die Zusammenarbeit mit der Weltbank im Rahmen der RF mit Äthiopien wurde beispielsweise von Vertreter\*innen der deutschen EZ grundsätzlich insofern positiv gewertet, als sich hierdurch ein Zugang zu besonders hochrangigen Vertreter\*innen des Partnerlandes eröffnet habe und ebenfalls Deutschlands Unterstützung von äthiopischer Seite deutlich prominenter als vorher wahrgenommen worden sei. Gegenüber diesen Vorteilen seien die Nachteile fehlender Einflussmöglichkeiten Deutschlands als Juniorpartner neben der Weltbank während des DPO-2-Prozesses kaum negativ ins Gewicht gefallen. Seit dem Tigray-Konflikt und der Coronakrise sei die Kommunikation mit der Weltbank jedoch ins Stocken geraten, ein konzertiertes gebergemeinsames Vorgehen nicht mehr möglich gewesen und Deutschland habe sich im Umgang mit beiden Krisen wieder neu darauf einstellen müssen, seinen eigenen Weg im Dialog mit den äthiopischen Partnern zu finden.

Dass ein gebergemeinsames Vorgehen grundsätzlich klare Vorteile für die RPs mit sich bringt, wurde in den Abschnitten 4.3.2 und 4.4.2 bereits thematisiert. Dieses Vorgehen sollte sich nicht nur durch thematische Absprachen und harmonisierte Auszahlungspraktiken auszeichnen, sondern ebenso durch einen gebergemeinsamen Dialog mit der Partnerseite. Vornehmlich hierdurch kann das BMZ der Partnerseite die gebergemeinschaftliche Unterstützung für eine vereinbarte Reformagenda verdeutlichen, vor allem aber die gemeinsam eingeforderten Auszahlungsbedingungen (Konditionalität) unterstreichen. Damit kann der Handlungsdruck auch auf etwaige Reformblockierer\*innen in Partnerländern erhöht werden, was durch das Ausbleiben der Unterstützungsleistung eines lediglich bilateralen Gebers kaum möglich ist (unter anderem geringere finanzielle Anreize). Ein gebergemeinsamer Partnerdialog birgt somit besondere Reformpotenziale in Partnerländern.

Ein weiteres Problem des Partnerdialogs stellt die Engführung des Dialogs auf einzelne, sehr engagierte Counterparts auf Partnerseite dar. In jedem untersuchten RPL konnten ein bis zwei Ankerpersonen in der politischen Administration festgemacht werden, die die Kooperation im Rahmen der RP in besonders starker Form unterstützten oder gar auf Partnerseite verkörperten. Einerseits war das gerade anfänglich vertrauensbildend und beförderte die Initiierung der RP sowie das hohe Engagement Einzelner. Andererseits stellt sich hier die Frage nach einem institutionellen Gedächtnis der RP auf Partnerseite und die Herausforderung, eine hinreichend breite *Ownership* zu erreichen, wenn die Reformen etwa mehrere Sektoren und Handlungsbereiche umfassen. Gerade wenn bei der Umsetzung dieser Reformen einflussreiche Akteur\*innen eine relevante Rolle spielen und gegebenenfalls gar Möglichkeiten zur Blockade von

<sup>170</sup> Artikel 8 sieht einen regelmäßigen, umfassenden und tiefergehenden politischen Dialog vor, der auch Menschenrechte, demokratische Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit adressiert (Bossuyt et al., 2014).

<sup>171</sup> Dies gilt insbesondere mit Blick auf die RP 2.0 in Tunesien, bei der eine gebergemeinsame RF-Matrix das zentrale Referenzdokument für den Geberdialog darstellt.

Reformschritten haben, erscheint die Integration dieser Partnerakteur\*innen in den Dialog zweckmäßig (siehe hierzu auch Abschnitt 4.2 und 4.4.1).

Auch jenseits einzelner Ankerpersonen stellt sich übergeordnet das Problem der Kontinuität für das RP-Modell. Die RPs sind bewusst langfristig angelegt und die damit verbundene gestiegene Planungssicherheit wird weitläufig von den Partnern begrüßt. Sie sind darüber hinaus mit Blick auf den Charakter der häufig lang andauernden Reformen angemessen. Allerdings ist zu fragen, ob und inwieweit an vereinbarten Reformen festgehalten wird, wenn es zu einer neuen Regierungsbildung kommt. Eine Bindung künftiger Regierungen ist nach demokratischen Spielregeln sowohl in Deutschland wie in den RPLs problematisch. Wenn in der Folge Schwerpunkte verschoben werden sollten, ist ein kreativer Umgang erforderlich, der nicht die gesamte Partnerschaft beschädigt. Voraussetzungen für einen erfolgreichen dauerhaften Reformprozess scheinen dabei administrative Kontinuität (personell und/oder mit angemessenen Ressourcen für Übergaben versehen) und eine möglichst große thematische Flexibilität zu sein, um im Falle eines Regierungswechsels die Partnerschaft unabhängig von einzelnen bestimmten Reformen weiter begründen zu können.

Zuletzt ist anzumerken, dass im Zuge des Partnerdialogs nach wie vor die Herausforderung besteht, auf Partnerseite ein umfassendes Verständnis vom Gesamtansatz beziehungsweise Gesamtpaket der RP zu generieren. Insbesondere wenn RPs im Zuge der RP umgesetzt werden, sollte es vermieden werden, dass der Partnerdialog verstärkt sektoral ausgerichtet ist und sich der Fokus auf das Finanzierungsinstrument begrenzt. Dass auch die Kommunikation flankierender Maßnahmen (wie etwa technische Unterstützung) wichtig ist, zeigt sich gleichfalls in einer DEval-Evaluierung aus dem Jahr 2015, in der konstatiert wird, dass von der Umsetzung der begleitenden Maßnahmen ein Mehrwert für die Budgethilfe ausgeht (Krisch et al., 2015; Krisch und Schmitt, 2015). Demnach können sich diese Maßnahmen positiv auf den Politikdialog auswirken, etwa durch im Zuge von Begleitmaßnahmen gewonnenen Informationen über Schwachstellen im Budgethilfesystem der Partner.

Weiterhin erscheint ein besseres Verständnis der Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Elementen der Budgethilfe sehr wichtig, damit politische Entscheidungsträger\*innen und Praktiker\*innen die Begleitmaßnahmen strategischer in ihre Budgethilfeprogramme integrieren und Synergiepotenziale erschließen können. Mit Blick auf die RPs sollten somit auch die Bezüge zu flankierenden TZ-Maßnahmen hervorgehoben und der Charakter des Förderns und Forderns für die gesamte Partnerschaft kommuniziert werden. Dass eine solche Bewusstseinswerdung hinsichtlich des Gesamtpakets besonders wichtig ist, zeigt sich ebenfalls im Ergebnis einer umfassenden Evaluierungssynthese von Budgethilfeansätzen aus dem Jahr 2018 (Orth et al., 2017; Orth und Schmitt, 2018). Demnach führen Budgethilfen hauptsächlich durch „das gezielte Zusammenspiel von Finanzierungsbeiträgen, Politikdialog, begleitenden Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau und Konditionalität in einem gemeinschaftlich integrierten Ansatz zu relevanten Wirkungen bei der Förderung wichtiger Entwicklungsziele“ (Orth und Schmitt, 2018: 4).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass dank des Partnerdialogs Prioritäten, Bedarfe und Herausforderungen in den RPLs gemeinsam identifiziert werden konnten und dies zur Vertrauensbildung beigetragen hat. Dabei war er jedoch vor allem sektoral ausgerichtet und seine Ausweitung auf die im Evaluierungszeitraum zunehmend gewichtigeren politisch heiklen Themen ist bisher kaum gelungen. Dafür mangelte es neben einer Einübung eines Dialogs über grundsätzlich kritische Reformaspekte insbesondere auch daran, dass der Austausch im Moment größerer politischer Krisen vor Ort nicht intensiv und hochrangig genug war. So sind politische Themen erst spät und im Eskalationsfall – etwa nach dem sich verschärfenden Tigray-Konflikt in Äthiopien oder in Tunesien aufgrund der Regierungskrise und der andauernden Auflösung des Parlaments – in den Vordergrund des Dialogs gerückt worden.

## 5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

## 5.1 Schlussfolgerungen zum Kooperationsmodell der Reformpartnerschaften

Schlussfolgernd lassen sich die RPs mit ihrer Verbindung von fördernden und fordernden Elementen und dem Schwerpunkt auf *Ownership* und Partnerschaftlichkeit in der Kooperation als prinzipiell zeitgemäße und weitgehend angemessene Kooperationsform mit ausgewählten afrikanischen Ländern beschreiben. Allerdings zeigt die Evaluierung, dass das Kooperationsmodell konzeptionell angepasst werden sollte, um den ersten Jahren der Implementierung Rechnung zu tragen und es tragfähig für die Zukunft zu gestalten.

Mit Blick auf die überprüften Evaluierungskriterien des OECD DAC lässt sich trotz eines hohen Grads an Heterogenität der Reformpartnerschaften (RPs) zusammenfassend festhalten, dass das RP-Modell vor allem durch seine Entwicklungsorientierung relevant ist. Abstriche bei der Relevanz müssen dagegen angesichts der nicht hinreichenden Ausrichtung an politischer *Governance* gemacht werden.

Überdies ist das RP-Modell in großen Teilen kohärent mit Zielen, Strategien und internationalen Selbstverpflichtungen deutscher EZ. Verbesserungspotenziale bestehen hier vor allem beim ressortgemeinsamen Vorgehen sowie bei einer verstärkten konzeptionellen und operativen Einbindung der TZ in die RPs.

Trotz der Herausforderungen, die aus einem bilateral konzipierten Kooperationsmodell für Harmonisierungsbestrebungen entstehen, erweisen sich die RPs als extern weitgehend kohärent. Im Hinblick auf die Effektivität des RP-Modells sind bisher nur wenige Schlüsse möglich. Allerdings lässt sich festhalten, dass beide angenommenen Wirkmechanismen, *Ownership* und Konditionalität, in den einzelnen RPLs in unterschiedlicher Ausprägung nachgewiesen werden konnten. Während der *Ownership*-Mechanismus sich in verschiedenen Ausformungen durchgehend zeigt und als notwendige Bedingung wirksamer RPs identifiziert werden kann, ist der Konditionalitäts-Mechanismus stark auf positive Anreize ausgerichtet, und der sanktionierende Kern von Konditionalität lässt sich kaum empirisch nachweisen.

Im Folgenden werden auf Grundlage der empirischen Ergebnisse Schlussfolgerungen gezogen und die RPs entwicklungspolitisch eingeordnet. Dies betrifft zunächst die übergeordnete Frage nach dem zeitgemäßen und angemessenen Charakter des RP-Modells und erstreckt sich danach auf weiterführende Erwägungen, die besonders wichtig für die Weiterentwicklung des RP-Konzepts erscheinen.

### Fördern und Fordern

Die Ergebnisse der Evaluierung führen zu dem Schluss, dass das RP-Modell mit dem Fokus auf die *Ownership* der Partner bei gleichzeitiger Betonung der Rechenschaftspflicht insofern zeitgemäß und angemessen ist, als es den Entwicklungen seit der Paris-Accra-Agenda Rechnung trägt. In deren Folge konzentrierte sich die internationale EZ auf die Stärkung nationaler Entwicklungsstrategien der Partnerländer und ihrer Bedarfe – eine damit verbundene Abkehr von geberdominierten Vorgaben spiegelt sich in den RPs. Die in den RPs praktizierte Anerkennung der Führungsrolle der Partnerländer bei gemeinsamen Entwicklungsanstrengungen (mit zwischenzeitlicher Ausnahme Ghanas) entspricht damit auch dem aktuellen internationalen entwicklungspolitischen Diskussionsstand sowie einem weitgehenden Konsens in der Literatur zum Thema.<sup>172</sup>

Diese grundsätzliche Ausrichtung der RPs auf die *Ownership* der Partnerländer basiert auf der Grundannahme eines demokratischen und rechtsstaatlichen Fundaments in den Reformpartnerländern (RPLs), das eine Fokussierung der Kooperation auf die (privat-)wirtschaftliche Entwicklung erlaubt. Dementsprechend berücksichtigt die Selektion der Partnerländer neben einem vorausgesetzten wirtschaftlichen Reformkurs auch Kriterien politischer *Governance* und demokratischer Verfasstheit. De facto zeigen die Entwicklungen der letzten Jahre jedoch, dass in drei der zunächst sechs RPLs dieses Fundament erodiert ist (Äthiopien, Marokko, Tunesien). Während sich die demokratische Lage und das Niveau guter Regierungsführung in Marokko und Tunesien ausgehend von einem relativ hohen Niveau zum Zeitpunkt der Selektion verschlechtert haben,

<sup>172</sup> Zur aktuellen Relevanz des *Ownership*-Gedankens vgl. statt vieler Keijzer und Black (2020).

waren die diesbezüglichen Ausgangsbedingungen in Äthiopien weniger vorteilhaft. So zeigt das Fallbeispiel Äthiopien, dass die RPs auf die Eskalation des Konflikts um Tigray nicht vorbereitet waren. Angesichts negativer Einschätzungen gängiger Demokratie-Indizes zum Zeitpunkt der Selektion gründete die RP in diesem Fall auf einem zu optimistischen Zukunftsszenario. Hier hätte die deutsche Erwartungshaltung in Bezug auf die demokratischen Entwicklungen klarer Eingang in die RP finden müssen.

Die Lehre aus dem Beispiel Äthiopien lässt sich jedoch ebenso auf andere RPLs übertragen: Künftige RPs sollten die der Kooperation zugrunde liegende Erwartungshaltung an politischer *Governance*, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stärker berücksichtigen. Dies kann dadurch geschehen, dass Reformbereiche identifiziert werden, die explizit(er) auf politische *Governance* rekurrieren, und/oder indem stärkere Transparenz über die Erwartungshaltung der deutschen Seite hergestellt wird. In diesem Sinne sind Szenarien für Modifikationen und letztlich auch Exit-Optionen erforderlich, die im Falle einer Unterminierung der zugrunde liegenden Prinzipien oder bei einer Abkehr vom Reformkurs greifen würden (Lücking et al., 2021; Lücking und Eppler, 2022). Damit würde das Kooperationsmodell dem eigenen Anspruch besser gerecht werden, neben einem attraktiven Förderangebot für die Partner gleichsam einzufordern, dass sich diese an miteinander vereinbarte Grundsätze politischer und wirtschaftlicher Entwicklung gebunden fühlen. Dies würde verdeutlichen, dass das Prinzip des Forderns nicht nur die Erfüllung gemeinschaftlich besprochener Meilensteine in den Reformbereichen selbst umfasst, sondern auch die gemeinsame Grundlage einer reformpartnerschaftlichen Kooperation bildet: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte.

Derzeit muss konstatiert werden, dass mit Äthiopien, Tunesien und Marokko mindestens drei der sechs RPLs erster und zweiter Generation hier größere Defizite aufweisen. Vor diesem Hintergrund ist außerdem die Selektion eines neuen siebten RPLs, Togo, kritisch zu bewerten, handelt es sich hierbei doch um eine weitgehend stabile Autokratie, die im Freedom House Index zwar als „partly free“ eingestuft wird, deren Governance-Entwicklung sich laut Index in den letzten Jahren aber leicht verschlechtert hat. Somit lässt sich hier kein klarer Reform- respektive Aufwärtstrend ableiten (Freedom House, 2021). Aufgrund dieser Rahmenbedingungen ist ein nachdrückliches Insistieren auf demokratische und rechtsstaatliche Grundvoraussetzungen für die Kooperation mit Togo überaus relevant, da die vom BMZ als besondere „Marke“ titulierte RP ansonsten insgesamt weiteren Schaden zu nehmen droht.

Obwohl der hochrangige und intensive Partnerdialog (unter Einbindung von Abteilungsleitungen des BMZ als Sonderbeauftragte) den RPs bereits ein stärkeres Gewicht verliehen hat, als dies bei herkömmlicher EZ der Fall ist, war er bis dato weniger politisch denn sektoral und technisch ausgerichtet. Eine Kommunikation zu den erwähnten politischen Rahmenbedingungen steht in diesem Zusammenhang noch aus. Gleichzeitig kann der erforderliche politische Dialog maßgeblich verbessert werden, wenn eine intensive und kontinuierliche Dialogführung aller Beteiligten erfolgt (Botschaften, WZ-Referent\*innen, Regionalreferate, Verantwortliche der Durchführungsorganisationen), das heißt vor allem auch unter verstärkter Einbindung des Auswärtigen Amtes. Neben der bloßen Abstimmung von Vorhaben der jeweiligen Ressorts ist es insbesondere vonnöten, dass das BMZ und das Auswärtige Amt eine Übereinkunft erzielen und ein gemeinsames Verständnis der besonderen Partnerschaft entwickeln.

Eine Möglichkeit, die externe Kohärenz zur Förderung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien zu erhöhen, ist die Vernetzung mit anderen Gebern und multilateralen Institutionen. Dies geschieht zwar im Rahmen der RPs an vielen Stellen vorbildlich (Kofinanzierungen, gemeinsame Steuerungskreise etc.), hat jedoch bisher zu keinem konzertierteren Vorgehen der internationalen Gemeinschaft bei Verletzungen der angesprochenen Prinzipien geführt. Ein Grund hierfür ist, dass die RPs trotz der Einbettung in den internationalen CwA-Kontext von anderen Gebern entweder überhaupt nicht als neues Kooperationsmodell wahrgenommen oder aber vor Ort als deutsches Programm gewertet werden. Das nachträgliche Onboarding internationaler Akteur\*innen im Rahmen der Reformprogramme behebt den Geburtsfehler der bilateralen Initiative nur begrenzt. So hat eine abgestimmte Eskalation bei Verletzung von zugrunde liegenden Prinzipien, wie sie etwa im Zuge der allgemeinen Budgethilfe zum Tragen kam, deutlich größere Einflussmöglichkeiten als die bilaterale Kommunikation. Immerhin scheint die vertrauensvolle Partnerschaft im Falle Tunesiens den Dialog über die aktuelle demokratische Krise des Landes nach der anhaltenden Parlamentsauflösung ermöglicht zu haben. Es lässt sich jedoch nur schwer abschätzen, welche Rolle dabei

die zunehmende ökonomische Krise und die damit verbundene erhöhte Abhängigkeit des Landes von externen Geldzuflüssen spielt.

Die Fordern-Komponente der RPs ist auch im Bereich der ausgewählten Reformsektoren deutlich weniger akzentuiert als die des Förderns. Zwar gibt es einige Beispiele für eine verzögerte Auszahlung zugesagter Mittel bei Ausbleiben von gemeinsam identifizierten Reformschritten (Abschnitt 4.4.2), jedoch ist eine weitgehend wohlwollende Auslegung der Erfüllung von Indikatoren festzustellen. Zusätzlich erschwert wird eine konsequentere Konditionalisierung durch drei Faktoren:

- *Erstens* besteht eine anhaltende Praxis multilateraler Institutionen, wie die der Weltbank, das Berichterstattungssystem wenig engmaschig und die Indikatorenbildung nicht besonders anspruchsvoll zu handhaben.
- *Zweitens* stellt das deutsche kameralistische System mit seinem jährlichen Planungsrhythmus ein Hindernis dar, bereits zugesagte Mittel nicht im dafür vorgesehenen Zeitraum auszuzahlen, weil sie sonst ganz verfallen und nicht mehr zu einem späteren Zeitpunkt verfügbar sind. Dies wird der Realität von strukturellen Reformvorhaben nicht gerecht, da diese auf eine langfristige, systemische Veränderung angelegt sind, in deren Verlauf es immer wieder zu nachvollziehbaren Verzögerungen kommt.
- *Drittens* sieht sich eine zu starke Fordern-Logik bei Staaten, die über andere Finanzierungsoptionen verfügen, großen Herausforderungen ausgesetzt. So stellt es sich als latenter Widerspruch dar, dass die RPs einerseits betonen, „Reformchampions“ zu unterstützen, sie ihre Funktionslogik (inklusive des Förderns) jedoch am besten dann anwenden können, wenn die RPLs verhältnismäßig stark auf externe Hilfe angewiesen sind und somit einer herkömmlichen Rolle stärker abhängiger Entwicklungsländer entsprechen.

Zusammenfassend zeigen die Herausforderungen in der Umsetzung der RPs den anspruchsvollen Rahmen auf, in dem sich die Kooperationsform bewegt. Während die Führungsrolle der Partnerländer bei anstehenden Reformen nach wie vor die Quintessenz der internationalen Entwicklungsdebatte ausmacht, führte die Aufarbeitung der negativen Erfahrungen mit größeren Korruptionsfällen im Zuge der allgemeinen Budgethilfe in Deutschland (und in anderen OECD-Ländern) dazu, der Rechenschaftspflicht mehr Gewicht einzuräumen.<sup>173</sup>

Die grundsätzlich angemessene Konsequenz des Kooperationsmodells RP war es, eine Verbindung dieser beiden Elemente durch Fördern und Fordern einzugehen. Allerdings zeigt sich in der Evaluierung, dass vor allem ihre fordernden Komponenten schwer vor Ort zu praktizieren sind. Zudem stellt die prinzipiell bilaterale Verankerung der RPs einen Rückschritt zu früheren Kooperationsformen wie der allgemeinen Budgethilfe dar, die die beschriebene Durchsetzung der „Fördern und Fordern“-Logik erschwert. Dies betrifft neben einem verringerten politischen Nachdruck für Forderungen (sektoral und hinsichtlich zugrunde liegender Prinzipien) auch den gesamten Bereich der Kohärenz.

### Die konzeptionelle Weiterentwicklung der Reformpartnerschaften

Gerade die letzte Schlussfolgerung zur Konditionalität verdient eine gesonderte Erörterung, weil sich in allen RPLs nicht zuletzt aufgrund der Covid-19-Pandemie ein ökonomischer Abwärtstrend andeutet respektive ein solcher bereits eingesetzt hat. Zukünftig dürften sich damit die Handlungsspielräume für eine stärkere Fordern-Orientierung des RP-Konzepts vergrößern. Dabei wird die Herausforderung, ein angemessenes Verhältnis der beiden wichtigsten Wirkmechanismen – *Ownership* und Konditionalität – auszutarieren, nicht weniger anspruchsvoll. Denn selbst wenn die Fordern-Elemente des Konzepts in näherer Zukunft eher Gehör bei den Partnern finden sollten, bleibt *Ownership* die bedeutsamere Säule, ohne die künftige Wirkungen der RPs nicht erwartbar sind.

<sup>173</sup> Auch jenseits der RPs ist die gegenseitige Rechenschaftspflicht seit 2005 eine von fünf Grundprinzipien wirksamer Entwicklungszusammenarbeit (OECD, 2005). Der Unterschied liegt vor allem im stärkeren Druck, der auf nationaler Ebene auf die Umsetzung des Prinzips ausgeübt wird, nicht zuletzt von den Haushaltsausschüssen.

Hilfreich kann für den weiteren Partnerdialog und die Weiterentwicklung des Kooperationsmodells eine noch stärkere Einbindung der TZ sein. Zwar konstatiert die Evaluierung eine größtenteils gelungene arbeitsteilige und kohärente Abstimmung zwischen FZ und TZ. Jedoch führte der anfängliche Fokus auf die FZ (vor allem mit großvolumigen Unterstützungsleistungen für Partnersysteme, um sie zu stabilisieren) dazu, dass eine angepasste Einbindung der TZ nicht immer hinreichend berücksichtigt wurde. Die Defizite reichen dabei je nach Land von einer ungenügenden Einbindung in der Konzeptions- und Planungsphase bis hin zur Implementation. Solange die deutsche EZ vorrangig auf bilaterale Kooperationsformen setzt (weil etwa Kofinanzierungen nicht möglich sind), wird sie nicht mit den großen Fördervolumina multilateraler Geber konkurrieren können. Eine künftige stärkere Einbindung der TZ in der Konzeptions- und Planungsphase bis hin zur Implementation hätte den Vorteil, den konzeptionellen Gedanken des Gesamtpakets deutscher EZ stärker auszuschöpfen und eine nach wie vor in allen RPLs erforderliche Unterstützung der Kapazitäten zu leisten.<sup>174</sup> Dies gilt umso mehr, als Kapazitätsengpässe, die durch eine Unterstützung der TZ und/oder durch FZ-Begleitmaßnahmen behoben werden könnten, bei den Partnern in allen Fallstudienländern aufgetreten sind.

In der Evaluierung zeigt sich außerdem, dass die Anbindung der RPs an den Compact with Africa für eine kohärente Ausgestaltung beziehungsweise Initiierung der Partnerschaften hilfreich war. Eine Engführung auf privatwirtschaftliche Entwicklungsthemen ist jedoch nicht notwendigerweise erforderlich. Der wahrnehmbare zunehmende Bedeutungsverlust des Compact droht zwar nicht auf die RPs überzuspringen, weil die thematische Anbindung an die Privatwirtschaftsentwicklung mit den Interessen der RPLs weitgehend korrespondiert. Allerdings deuten die Ergebnisse der Evaluierung darauf hin, dass viele der Charakteristika des Kooperationsmodells – hochrangiger Partnerdialog entlang gemeinsam vereinbarter Reformziele, breiter Instrumenteneinsatz, leistungsorientiertes Monitoring – nicht unbedingt auf die Themenkreise des CwA beschränkt bleiben müssen. Die im RP-Konzept weitestgehend konsequent angewendeten Prinzipien der Paris-Accra-Agenda sind grundsätzlich auch auf andere Sektoren übertragbar. So könnte der Beitrag der RPs zur sozialen und ökologischen Dimension nachhaltiger Entwicklung (und somit zur Agenda 2030) erhöht werden, wenn eine Bearbeitung der gesamten Bandbreite an Kernthemen und Aktionsfeldern der deutschen EZ im Rahmen des Kooperationsmodells ermöglicht werden würde.<sup>175</sup> Eine thematische Öffnung der RPs würde somit weitere Möglichkeiten dafür schaffen, besser an die Prioritäten und die *Ownership* der Partnerseite anknüpfen zu können, und dazu beitragen, dass eine perspektivische Harmonisierung des RP-Portfolios und des bilateralen Länderportfolios erleichtert wird.

Wie in Abschnitt 4.3.1 dargestellt, stellt ein stärker ressortgemeinsames Vorgehen eine größere Herausforderung (nicht nur) für die RPs dar. Zwar konnte in der Evaluierung nachgewiesen werden, dass es (vom übergeordneten Ressortkreis Afrika auf Staatssekretärebene<sup>176</sup> bis hin zu Kommissionen vor Ort, die sich des Themas annahmen) diverse Abstimmungen zwischen den Ressorts gegeben hat. Dabei blieb es bisher aber im Wesentlichen bei einem Informationsaustausch über die jeweiligen Vorhaben. Weder lassen sich gemeinsame Projekte finden noch ist der Stellenwert der RP einheitlich vor Ort kommuniziert worden – einzelne sehr engagierte Botschaftsvertreter\*innen ausgenommen. Besonders auffällig ist außerdem, dass in keinem der genauer untersuchten RPLs eine Länderstrategie vorliegt, an der sich die RPs und ihre

<sup>174</sup> Die Herausforderungen, die es zu meistern gilt, um den grundsätzlichen Mehrwert einer Kombination von TZ- und FZ-Modulen als Paketlösung zu erreichen, wird auch durch die DEval-Evaluierung zum Abwassermanagement in Vietnam unterstrichen (vgl. Meyer, 2019).

<sup>175</sup> Zudem weist der letzte Prüfbericht des DAC über die deutsche EZ darauf hin, dass der Bekämpfung von Armut sowie der Reduzierung von Ungleichheit im Zuge der RPs keine direkte Priorität zukommt. Da beide Handlungsfelder vom BMZ erst kürzlich als Qualitätsmerkmale deutscher EZ festgelegt worden sind (BMZ, 2020: 10), wird in der Konsequenz angeregt, dass das Ministerium seinen Instrumenteneinsatz mit Blick auf diese Handlungsfelder und vor dem Hintergrund des Prinzips „Leave No One Behind“ überprüft (OECD, 2021a: 6). Dies steht letztlich im Einklang mit der Idee einer thematischen Öffnung der RPs respektive einer Erweiterung adressierbarer Handlungsfelder.

<sup>176</sup> Beteiligt waren dabei neben BMZ und AA weitere Ressorts: das Bundesministerium für Bildung und Forschung, das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, das Bundesministerium für Digitales und Verkehr, das Bundesministerium für Gesundheit, das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (heute: Wirtschaft und Klimaschutz) und das Bundesministerium der Justiz.

Akteur\*innen ausrichten könnten.<sup>177</sup> Die damit zum Ausdruck kommenden strategischen Leerstellen sind dabei weder in Ostafrika (Äthiopien) noch im Maghreb (Tunesien) ein Alleinstellungsmerkmal des BMZ. Vielmehr finden sie in einer unklaren Verortung der deutschen Außenpolitik vor Ort ihre Entsprechung. Beides behindert ein geschlossenes deutsches Vorgehen mit Blick auf die Partnerländer. Zudem wird der vielstimmige Chor deutscher Stimmen dem vom BMZ ausgegebenen Motto für die RPs „Made with Germany“ nicht gerecht, wenn verschiedene deutsche Akteur\*innen unterschiedliche Arten von Partnerschaften pflegen, während das Land eigentlich eine RP mit Deutschland unterhält.<sup>178</sup>

Während die bisher erörterten Möglichkeiten und Herausforderungen für eine Weiterentwicklung des RP-Konzepts zumeist das Umfeld der RPs mit in den Blick nehmen, gibt es eine Reihe von programmatischen Verbesserungsmöglichkeiten, die einen Fortschritt auch im engeren Kreis der im BMZ beteiligten Referate bewirken können. So hat die Evaluierung ergeben, dass der hohe politische Output-Druck ein bedeutsamer Grund für Probleme gerade zu Beginn der RPs darstellte. Entgegen den eigenen Vorgaben fanden etwa die Sektorenauswahl und die Bedarfsermittlung teilweise überstürzt statt. Das zwischenzeitlich angespannte Verhältnis im Rahmen der RP in Ghana stellt hier das prominenteste Beispiel dafür dar, dass dieses Vorgehen unerwünschte Folgewirkungen nach sich ziehen kann. Vor allem das Fehlen einer genau(er)en Sektoranalyse und ein defizitäres Verständnis der genauen Bedarfe des Partners warfen die RP um etwa eineinhalb Jahre zurück. Unter solchen Vorzeichen konnten die RPs ihrem eigenen Anspruch der gemeinsamen Reformbemühungen nicht gerecht werden. Ein weiteres Manko stellt die Ressourcenausstattung dar. Neben dem Grundsatzreferat lag zu unterschiedlichen Zeitpunkten ein Großteil der Arbeitslast bei den Regionalreferaten und bei einzelnen WZ-Referent\*innen, die teilweise gerade erst ihren Posten angetreten hatten. Bei der Einführung eines neuen Kooperationsmodells mit vielen offenen Fragen und der Notwendigkeit des Austauschs hätte es klarerer Zuständigkeiten, besserer Übergaben und längerer Fristen bei der Anbahnung der RPs bedurft. Dafür war die personelle Ausstattung insbesondere in den Regionalreferaten unzureichend.

Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass eine stärkere Standardisierung der RPs mit Blick auf die Harmonisierung mit bestehenden Länderportfolios in Maßen hilfreich wäre. Einerseits sollte es Ziel jeder RP sein, einen langfristigen Harmonisierungsprozess einzugehen, an dessen Ende sie besser in das Länderportfolio eingebettet ist. Dies vereinheitlicht den Dialog mit den Partnern, die bisher teilweise Schwierigkeiten haben, verschiedene Arten von Partnerschaften auseinanderzuhalten. In diesem Zusammenhang ist die in den letzten Jahren zu beobachtende stärkere Konvergenz hinsichtlich des RP-Konzepts in allen RPLs für die Entstehung eines Markenkerns sinnvoll. Andererseits erscheint es zweckmäßig, länderspezifische Eigenheiten zuzulassen und nicht a priori festzulegen, ob etwa ein etablierter RP-Sektor oder ein gänzlich neuer ausgewählt wird. Beides stellt vor dem Hintergrund des RP-Konzepts eine mögliche Ausprägung dar. Wichtiger ist die Begründung für die jeweilige Entscheidung hinsichtlich der Ziele der RP und der länderspezifischen Ausgangslage, in der eine Auseinandersetzung mit dem RP-Konzept zum Ausdruck kommen sollte. Gerade Letzteres hat nicht in allen RPLs transparent stattgefunden.

Eine zunehmende Konvergenz von konzeptionellem Anspruch und konkreter Umsetzung in den RPLs lässt sich auch bei der Multilateralisierung der RPs beobachten. So war das gebergemeinsame Vorgehen in der ersten RP-Generation zunächst wenig ausgeprägt, wurde im Laufe der Zeit jedoch immer intensiver.<sup>179</sup> Inzwischen sind in allen drei Fallstudienländern gebergemeinsame Reformfinanzierungen (RFs) auf den Weg

<sup>177</sup> Zu den Hintergründen der fehlenden Länderstrategien siehe Fußnote 114.

<sup>178</sup> Dieses Fazit steht ebenfalls im Einklang mit Schlussfolgerungen aus dem letzten Prüfbericht des DAC zur deutschen EZ. Dabei wird moniert, dass das BMZ bislang keine Länderstrategien veröffentlicht hat, die die strategische Vision deutscher EZ verdeutlichen würden (OECD, 2021b: 134). Dabei ist dieses Problem für die RPs von besonderer Relevanz, da sowohl die Budgets wie die Portfolios in den RPLs sukzessive vergrößert wurden und das EZ-Angebot Deutschlands somit zunehmend komplexer geworden ist. Vor diesem Hintergrund wird zurecht auch auf den wichtigen Einbezug der deutschen Botschaften bei der Kommunikation (der RPs) hingewiesen (OECD, 2021a: 44)

<sup>179</sup> Auch wenn die ersten RPs unter dem Schirm des CwA gegründet wurden, waren sie in den Ländern der ersten RP-Generation zunächst vorrangig bilateral ausgelegt. Inzwischen sind in beiden Ländern jedoch gebergemeinsame RFs auf den Weg gebracht respektive immerhin geplant. Äthiopien ist als RPL der zweiten Generation direkt mit einer gebergemeinsamen Finanzierung gestartet.

gebracht, was mit Blick auf die externe Kohärenz des Kooperationsmodells grundsätzlich positiv zu bewerten ist. Eine künftige Hebelwirkung durch die RFs ist dabei am ehesten zu erwarten, wenn bei der Sequenzierung und Priorisierung von Reformschritten sowie von Auszahlungspraktiken ein möglichst harmonisiertes Vorgehen gewählt wird.<sup>180</sup> Damit kann in der Folge auch der gebergemeinsame Fokus auf besonders dringliche Reformschritte verdeutlicht werden.

Wie im Folgenden erläutert wird, birgt die Nutzung von Reformmatrizen<sup>181</sup> darüber hinaus Potenziale für die Strukturierung der RPs und für den Dialog mit den RPLs sowie anderen Gebern. Hinsichtlich ihrer Nutzung zeigt sich bislang jedoch noch ein heterogenes Bild: Derzeit werden zwei verschiedene Matrizentypen eingesetzt, die Reformpartnerschaftsmatrizen (in Ghana, Senegal und Côte d'Ivoire) und die Reformfinanzierungsmatrizen (in Äthiopien, Tunesien und Marokko). Die RF-Matrizen sind immer mit Konditionalität versehen und umfassen nur Reformschritte, deren Erreichung für die Auszahlung eines Kredits oder Zuschusses notwendig ist. Die RF-Matrizen umfassen keine TZ- und/oder anderweitige flankierende FZ-Maßnahmen, die an keine Konditionen gebunden sind. Entsprechend bleibt mehr Raum für die einzelnen Inhalte der RF-Matrizen (die Reformschritte), weshalb sie sich durch einen hohen Detailgrad auszeichnen können, ohne dabei überkomplex zu sein. Die RP-Matrizen hingegen sind nicht an Konditionalitäten geknüpft und umfassen neben FZ- auch TZ-Maßnahmen. Hierdurch sind die RP-Matrizen besser geeignet, mögliche Synergien von TZ- und FZ-Maßnahmen aufzuzeigen, und bieten eine gute Möglichkeit, die RP als Gesamtpaket zu präsentieren. Die Darstellung der Inhalte fällt dabei etwas oberflächlicher als bei FZ-Matrizen aus, um trotzdem noch eine hinreichende Übersichtlichkeit zu gewährleisten.

Bislang werden in den RPLs, die eine RF-Matrix nutzen, keine zusätzlichen RP-Matrizen erstellt. Dies hat zur Folge, dass eine Gesamtschau der RPs fehlt und Reflexionsprozesse zum gesamten Instrumentenkasten der EZ erschwert werden. Ein einheitliches Vorgehen bei der Erstellung einer übersektoralen RP-Matrix, die die wichtigsten Reformziele sowie FZ- und TZ-Maßnahmen der jeweiligen RP benennt, würde dieses Manko beheben. Ein Schritt in diese Richtung könnte auch ein verstärkt gemeinschaftliches Auftreten von BMZ, KfW und GIZ im Zuge der Verhandlung und des Monitorings von RF-Matrizen fördern. Um die Nützlichkeit der überschaubareren und gleichzeitig detailreicheren RF-Matrizen nicht zu unterminieren, sollten diese beibehalten werden. Da RFs im Regelfall gebergemeinsam initiiert werden sollten, ist eine holistische Darstellung der RF-Matrizen sicherlich eine Herausforderung. Eine Debatte über eine mögliche Integration von flankierenden TZ-Maßnahmen in RF-Matrizen erscheint nichtsdestotrotz zweckmäßig.

## 5.2 Empfehlungen

---

### Vorbemerkung

Wie dargelegt, ist das Kooperationsmodell der RPs zeitgemäß, indem es eine Mischung von fördernden und fordernden Elementen berücksichtigt und dabei auf *Ownership* und Partnerschaftlichkeit in der Kooperation fokussiert. Allerdings zeigen die ersten Jahre der RPs, dass das Kooperationsmodell mit einer vorausgesetzten demokratischen Verfasstheit (und wirtschaftlichen Reformorientierung) der Reformpartnerländer in Afrika nicht der tatsächlichen Entwicklung vieler Länder entspricht. Insofern ist der aus den Erfahrungen der letzten Dekaden gewonnene Anspruch des Kooperationsmodells nur schwer in Deckungsgleichheit mit der Realität zu bringen, und das Modell leidet insgesamt unter der Verletzung demokratischer und rechtsstaatlicher Spielregeln in Äthiopien, Tunesien und Marokko.

Vor diesem Hintergrund muss eine Grundsatzentscheidung getroffen werden: Entweder das BMZ wendet eine konsequentere Ex-ante-Konditionalität hinsichtlich der demokratischen Verfasstheit der

<sup>180</sup> So ist die Sequenzierung und Priorisierung von Reformschritten in Äthiopien gebergemeinsam abgestimmt, was dazu führt, dass es nach Erreichung dieser Reformschritte zu einer harmonisierten Auszahlung durch die beteiligten Geber kommt. In Tunesien hingegen sind bilaterale Präferenzen bei den Indikatoren festgelegt worden, weshalb auch die Zeitpunkte für die Auszahlung von Geldern variieren.

<sup>181</sup> Siehe dazu ergänzend die Ausführungen in Fußnote 113.

Reformpartnerländer an. Die ausgewählten Staaten sollten dann nicht nur an demokratischen Mindeststandards guter Regierungsführung gemessen werden, sondern auch bei diesem Kriterium „Reformchampions“ sein. Oder der politische Rahmen der Partnerschaft wird in stärkerer Form zum Gegenstand des politischen Dialogs mit den Partnern gemacht. Da absehbar ist, dass strengere Selektionskriterien zu einem Ausschluss vieler der jetzigen Reformpartnerländer führen und den Pool zukünftiger Partnerländer in Afrika stark reduzieren würden, spricht die Evaluierung die folgenden Empfehlungen entlang der realistischeren zweiten Alternative aus.

## Empfehlungen

1. Um zu verhindern, dass eine Verschlechterung demokratischer und rechtsstaatlicher Rahmenbedingungen das Kooperationsmodell der Reformpartnerschaften beschädigt, sollte das BMZ die politischen Rahmenbedingungen der Kooperation konsequenter berücksichtigen. Im Einzelnen sollte das BMZ:
  - erstens transparentere Benchmarks für die Auswahl von Reformpartnerländern heranziehen, in deren Folge Herausforderungen für die einzelnen Reformpartnerländer gerade mit Blick auf den politischen Rahmen dokumentiert und für die weitere Prozessgestaltung genutzt werden;
  - zweitens zu Beginn einer Reformpartnerschaft die eigenen Erwartungshaltungen und Herausforderungen benennen und mit den Partnern gemeinsam einen überprüfbaren Fortschritt für den politischen Rahmen identifizieren, an dem sich diese auch selbst messen lassen wollen;
  - drittens für die Kooperation eine Exit-Strategie beziehungsweise Modifikationsoptionen erarbeiten, die rechtzeitig Konsequenzen aus der Missachtung des partnerschaftlichen Rahmens skizzieren.

Ein solches Vorgehen ermöglicht einen differenzierten Umgang mit der Heterogenität afrikanischer Reformpartnerländer auch mit Blick auf ihre jeweiligen demokratischen und rechtsstaatlichen Herausforderungen. Die skizzierte Vorgehensweise hätte den Vorteil, dass das BMZ mit Heterogenität umgehen könnte, ohne abgestufte privilegierte Partnerschaften erforderlich zu machen – und damit den Stellenwert einzelner Länder im Rahmen der Partnerschaft a priori zu mindern. Ohne eine solche Anpassung und bei andauernd sichtbaren Verletzungen rechtsstaatlicher und demokratischer Grundprinzipien droht der Charakter des Kooperationsmodells als Partnerschaft mit Reformchampions insgesamt Schaden zu nehmen, da sich der Auswahlprozess in der jetzigen Form eher an demokratischen und rechtsstaatlichen Mindeststandards orientiert.

2. Das BMZ sollte in den einzelnen Reformpartnerländern auf eine noch konsequentere Ex-post-Konditionalisierung achten. Insbesondere sollten Auszahlungen im Zuge von Reformfinanzierungen erst nach der Erfüllung zuvor festgelegter Kriterien getätigt werden.

Das BMZ sollte die in dem Leitprinzip „Fördern und Fordern“ angelegte Konditionalität in der Praxis künftig noch konsequenter anwenden, um den fordernden Aspekten der Kooperation Nachdruck zu verleihen. Zusammen mit den positiven Anreizen eines bedeutsamen Gesamtpakets als Kooperationsangebot bliebe so auch ein Reformdruck erhalten, der geeignet ist, Reformer\*innen in den Partnerländern zu unterstützen und damit die anvisierten Reformen (auch gegen Widerstände einzelner Akteur\*innen) voranzutreiben.

3. Das BMZ sollte die *Ownership* der Partner als notwendige Bedingung für eine effektive Reformpartnerschaft in allen Reformpartnerländern sowohl als Ausgangspunkt für die Kooperation nutzen als auch in der weiteren Zusammenarbeit durchgehend achten.

Um zu erreichen, dass die Partnerperspektive im Prozess der RP hinreichend berücksichtigt wird, sollte das BMZ sicherstellen, dass regelmäßige Treffen zur Vereinbarung und Überprüfung des anvisierten Reformfortschritts und etwaiger nächster Maßnahmen unter Beteiligung hochrangiger Vertreter\*innen der beiden Kooperationspartner stattfinden. Bei den aus diesem Grunde in einigen Reformpartnerländern bereits eingeführten *Steering Committees* sollte darauf Bedacht genommen werden, dass die dortigen Vereinbarungen mit den Regierungsverhandlungen abgestimmt werden. Zudem sollte das BMZ darauf achten, dass *Ownership* nicht nur bei den direkten Partnern der deutschen EZ – sprich den jeweiligen Partnerregierungen – vorhanden ist, sondern auch prüfen, inwieweit sie bei weiteren Stakeholder\*innen besteht, die in die Umsetzung der jeweiligen Reformagenda involviert sind.

4. Um die Wirksamkeit der Reformpartnerschaften besser zu erfassen, sollte das BMZ kontinuierliche Wirkungsbefunde erstellen und diese mit den konzeptionellen Vorgaben (Theorie des Wandels) abgleichen. Hierzu sollte ein institutionalisiertes, regelmäßiges Berichterstattungssystem über Fortschritte in den einzelnen Reformpartnerländern entwickelt werden und ein systematischer Austausch zwischen den beteiligten BMZ-Referaten über Wirkungen und Einflussfaktoren stattfinden.

Im Zuge dieser Evaluierung ist ein umfassender Befund zur Wirksamkeit des Kooperationsmodells (noch) nicht möglich gewesen. Die bisherigen Austauschformate innerhalb des BMZ zu Wirkungen der RPs (unter Einbeziehung relevanter Kontextfaktoren) sollten deshalb ausgebaut werden, um das Wissen über Wirkungsbeziehungen der identifizierten Bausteine des Kooperationsmodells zu vertiefen. Dazu zählt eine konkretere Formulierung von Wirkungsannahmen vor dem Hintergrund einer systematischen Erfassung tatsächlicher Erfahrungen in den RPLs. Um Verknüpfungen von Effekten auf der Output-Ebene und Wirkungen auf der Outcome- und insbesondere der Impact-Ebene künftig besser nachvollziehbar und messbar zu machen, sollte das BMZ mit Blick auf die einzelnen Reformpartnerländer eine systematische Bestandsaufnahme bereits festgelegter Indikatoren und Wirkungsannahmen vornehmen und diese im Sinne verbesserter Möglichkeiten zur Messung übergeordneter Wirkungen konsolidieren und ergänzen. Angeknüpft werden kann hierbei an das BMZ-Monitoringsystem der RPs, dessen Erarbeitung in den letzten Jahren vorangetrieben wurde.

Ein solches Monitoringsystem zur Überprüfung der Wirksamkeit des Partnerschaftsmodells kann gleichzeitig genutzt werden, um Veränderungen politischer Rahmenbedingungen (übergeordneter Art sowie in einzelnen Sektoren) besser zu überblicken. Dies bietet sich an, da durch das Monitoringsystem einerseits die Entwicklung relevanter Makroindikatoren dokumentiert werden sollte sowie andererseits länderspezifische „qualitative Analysen“ über die RPs vorgesehen sind. Mit dem Monitoringsystem steht dem BMZ somit bereits ein Instrument zur Verfügung, mit dem, wie in Empfehlung 1 angeregt, (länderspezifische) Benchmarks für (Governance-)relevante Indizes festgelegt werden könnten. Diese können somit auch als Ausgangspunkt dafür dienen, vorab skizzierte Exit-Szenarien in Gang zu setzen.

5. Das BMZ sollte seine Analysekapazitäten mit Blick auf die Reformpartnerschaften stärken. Dies betrifft sowohl politische Kontextanalysen bei der Auswahl von Reformpartnerländern als auch Sektor- und Stakeholderanalysen.

Um relevante Herausforderungen der potenziellen Reformpartnerländer rechtzeitig zu erkennen und Fehleinschätzungen von Partnerprioritäten mit Blick auf die konkrete Ausrichtung der RP zu vermeiden, sollte das BMZ sowohl hinreichend Vorlaufzeit bei der Anbahnung von RPs einräumen als auch erwägen, externe Expertise für länderspezifische Sektor- und Stakeholderanalysen zurate zu ziehen.

Zudem sollte das BMZ darauf achten, dass genügend personelle Ressourcen in den Regionalreferaten und in den Reformpartnerländern insbesondere zu Beginn einer angestrebten RP zur Verfügung stehen. Um eine konstante Zuständigkeit in den Regionalreferaten für die RPs zu gewährleisten, sind im BMZ und vor allem in der Außenstruktur personelle Kontinuitäten und sorgfältige Übergaben sicherzustellen.

6. Um die Vorteile eines hochrangigen politischen Dialogs zu nutzen, sollte das BMZ den Einsatz sogenannter Sonderbeauftragter fortführen. Dafür sollten politisch hochrangige Vertreter\*innen des BMZ den Dialog mit hierarchisch gleichrangigen Vertreter\*innen der Partnerregierung in regelmäßigen Abständen vorantreiben (mindestens jährlich). Hierzu sollten persönliche Treffen idealerweise sowohl in den Reformpartnerländern als auch in Deutschland stattfinden. Zusätzlich sollte in der Zusammenarbeit darauf geachtet werden, dass die Anzahl der partnerseitig eingebundenen Akteur\*innen erhöht wird, um Abhängigkeiten der Kooperationsbeziehungen von Einzelpersonen zu vermeiden.

Um die Stärken des bisherigen Systems der Sonderbeauftragten weiter nutzen zu können und eine noch größere Kontinuität des politischen Dialogs zu gewährleisten, ist eine auch für die Partnerseite wahrnehmbare Hochrangigkeit und Regelmäßigkeit der Kommunikation erforderlich. Zudem sollte darauf geachtet werden, dass dabei vertrauliche Treffen stattfinden, die es ermöglichen, auch beidseitig politisch sensible Themen und Erwartungshaltungen zu erörtern. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass der politische Dialog seitens der deutschen EZ maßgeblich verbessert werden kann, wenn eine intensive und kontinuierliche Dialogführung aller Beteiligten erfolgt (Botschaften, WZ-Referent\*innen, Regionalreferate, Verantwortliche der Durchführungsorganisationen).

Während sich die Konzentration des Dialogs auf einzelne Akteur\*innen auf Partnerseite zum Vertrauensaufbau zu Beginn der RP bewährt hat, sollte ebenso darauf geachtet werden, die Gruppe eingebundener Personen auszuweiten (soweit hinreichend reformorientierte Stellen und Personen verfügbar sind), um eine stärkere institutionelle Kontinuität zu erreichen. Die ursprüngliche Idee von GIZ-Berater\*innen in relevanten Ministerien sollte durch den Einsatz zusätzlicher lokaler Fachkräfte mit Zuständigkeit für die RPs ergänzt werden.

7. Das BMZ sollte die Reformpartnerschaften von Beginn an in einen Whole-of-Government-Ansatz einbetten: Von der Auswahl der Reformpartnerländer bis hin zu den einzelnen Prozessschritten sollte darauf geachtet werden, dass die Bundesregierung gegenüber den Partnern geschlossen auftritt, um als verlässlicher und kohärenter Reformpartner wahrgenommen zu werden. Dabei sollten insbesondere mit dem Auswärtigen Amt abgestimmte Länderstrategien die Grundlage für die Einbettung der Reformpartnerschaften in einen einheitlichen Regierungsansatz liefern.

Die bestehenden Absprachen, etwa im Ressortkreis Afrika oder in den Abstimmungsrunden in Äthiopien und Ghana, stellen einen Anfang zur Öffnung des ressortgemeinsamen Dialogs dar, sie haben jedoch kaum praktische Konsequenzen nach sich gezogen. Das BMZ sollte hier eine Fortentwicklung im Sinne einer stärkeren Umsetzung in die Praxis anstoßen.

Länderstrategien würden eine wichtige Grundlage bilden, um zu einem stärker ressortgemeinsamen Vorgehen zu gelangen, weil sie eine transparente interne Verständigung über Prioritäten und langfristige Partnerschaftskonzepte und in der Folge eine kohärente Kommunikation mit den Partnern ermöglichen.

8. Das BMZ sollte die Reformfinanzierungen als konzeptionellen Kernbestandteil von Reformpartnerschaften – wenn möglich – gebergemeinsam/multilateral ausgestalten, um eine potenziell höhere Hebelwirkung zu erreichen. Dabei sollte auf eine gemeinsame Priorisierung auszahlungsrelevanter Indikatoren und harmonisierte Auszahlungspraktiken hingewirkt werden.

Die mit der Einbettung von RFs in multilaterale Programme verbundene potenziell höhere Hebelwirkung dürfte in den meisten Fällen gegenüber sichtbareren nationalstaatlichen Einwirkungsmöglichkeiten vorzuziehen sein. Um eine möglichst effektive Kofinanzierung zu ermöglichen, sollte das BMZ zu Beginn der RF hinreichend Zeit einplanen.

9. Das BMZ sollte die Reformpartnerschaften künftig für alle seine Kernthemen öffnen und somit die Möglichkeit schaffen, mit dem Kooperationsmodell ein breiteres Spektrum an Entwicklungs Herausforderungen bearbeiten zu können. Im Zuge dieser thematischen Öffnung sollte das BMZ auf eine Harmonisierung von bilateralem Länderportfolio und Reformpartnerschaftsportfolio achten, damit die Reformpartnerschaften perspektivisch einen Kohärenzstiftenden Rahmen für die gesamte bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Reformpartnerländern bieten können. Zudem sollte das BMZ prüfen, inwiefern die Anwendung des Kooperationsmodells außerhalb des afrikanischen Kontinents Erfolg versprechend erscheint.

Die Anwendung der Instrumente und Charakteristika des Kooperationsmodells sind grundsätzlich auf sämtliche Kernthemen des BMZ übertragbar und müssen nicht auf den Bereich privatwirtschaftlicher Entwicklung begrenzt bleiben. Dabei birgt eine thematische Öffnung das Potenzial, den Beitrag der RPs zur sozialen und ökologischen Dimension nachhaltiger Entwicklung zu erhöhen, und schafft weitere Möglichkeiten, an die Prioritäten und die *Ownership* der Partnerseite anzuknüpfen. Außerdem trüge eine thematische Öffnung dazu bei, eine perspektivische Harmonisierung der RP-Portfolios und der bilateralen Länderportfolios zu erleichtern. Eine solche Harmonisierung kann dazu dienen, einen einheitlichen Kooperationsmodus des BMZ mit der Partnerseite zu finden, und helfen zu vermeiden, dass es neben der besonders partnerschaftlichen Kooperation der RP noch andere Kooperationsformen gibt. Dabei kann in der Anfangsphase von RPs ein Fokus auf ausgewählte Sektoren und die dazugehörigen Möglichkeiten eines konzentrierten Dialogs durchaus sinnvoll sein. Insgesamt kann jedoch erwartet werden, dass durch eine sukzessive, stärkere Einbindung des gesamten Portfolios, inklusive der Nutzung des gesamten Instrumentenkastens deutscher EZ, mittel- bis langfristig eine effektivere und umfassend partnerschaftliche Kooperation erreicht wird.

10. Das BMZ sollte für jede Reformpartnerschaft standardmäßig eine übergreifende Reformpartnerschaftsmatrix erstellen, die länderübergreifend einheitlich gestaltet werden und die übergeordneten Wirkungsannahmen der Reformpartnerschaften illustrieren sollte. Hierbei sollten die bedeutendsten Sektoren (Kern- und Initiativthemen sowie Aktionsfelder) und die jeweiligen Zielsetzungen der Reformpartnerschaft sowie dazugehörige Unterstützungsvorhaben abgebildet sein. Ergänzend sollte in Reformpartnerländern mit einer Reformfinanzierung weiterhin mit Reformfinanzierungsmatrizen gearbeitet werden.

Eine standardmäßige Erstellung einer übergeordneten Reformpartnerschaftsmatrix ermöglichte eine übersichtliche Darstellung des deutschen EZ-Angebots sowie eine kritische Auseinandersetzung mit den Partnern über wichtige Entscheidungen bei der Portfoliogestaltung sowie (ausbleibende) Wirkungen und bestehende Herausforderungen der Kooperation. Zudem könnte eine inhaltlich einheitliche Gestaltung der Matrizen den Austausch zwischen den zuständigen Referaten für die einzelnen RPs sowie mit dem BMZ-Referat Afrikapolitische Grundsätze und Initiativen innerhalb des BMZ erleichtern.

Zusätzlich zu diesem Vorgehen sollten das BMZ und die KfW die Vorteile der eher sektorspezifischen Reformfinanzierungsmatrizen weiter nutzen. Hierbei sollten künftig auch flankierende TZ-Maßnahmen innerhalb der Reformfinanzierungsmatrizen ausgewiesen werden, wenn diese direkt zur Unterstützung der vereinbarten Reformschritte beitragen. Hierdurch würde die Erfassung aller zentralen Wirkungsannahmen gewährleistet und die interne Kohärenz der RPs zusätzlich gefördert werden. Eine Kennzeichnung, welche Unterstützungsmaßnahmen inwieweit an Konditionalität gebunden sind, sollte dabei klar ersichtlich werden.

## 6. LITERATURVERZEICHNIS

- Ashoff, G. (2011)**, „Was hat die Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit gebracht? Ergebnisse der internationalen Evaluierung und Schlussfolgerungen für die deutsche EZ“, *Analysen und Stellungnahmen*, Nr. 16/2011, Deutsches Institut der Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Astbury, B. und F. L. Leeuw (2010)**, „Unpacking Black Boxes: Mechanisms and Theory Building in Evaluation“, *American Journal of Evaluation*, Vol. 31, Nr. 3, S. 363–381.
- Auswärtiges Amt (2021)**, „Ta’ziz-Partnerschaft mit Ländern Nordafrikas und des Nahen und Mittleren Ostens“, Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/nahermittlererosten/taziz-partnerschaft/203878> (zugegriffen 06.12.2021).
- BAMF (2021)**, „Das Bundesamt in Zahlen 2020. Asyl, Migration und Integration“, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Bartels, L. (2007)**, „The Trade and Development Policy of the European Union“, *European Journal of International Law*, Vol. 18, Nr. 4, S. 715–756.
- Beach, D. und R. B. Pedersen (2013)**, *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI.
- Bielek, I. (2019)**, „Von der Budgethilfe zur Reformfinanzierung!“, *KfW Development Research – Entwicklungspolitik Kompakt*, KfW, [https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2019\\_02\\_11\\_EK\\_Reformfinanzierung\\_DE.pdf](https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2019_02_11_EK_Reformfinanzierung_DE.pdf) (zugegriffen 12.04.2022).
- Blatter, J. und M. Haverland (2012)**, *Designing Case Studies, Explanatory Approaches in Small-N Research*, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- BMF (2020)**, „G20 Compact with Africa – Bundesfinanzministerium – Themen“, Bundesministerium der Finanzen, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales\\_Finanzmarkt/G7-G20/2017-06-29-g20-cwa.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/G7-G20/2017-06-29-g20-cwa.html) (zugegriffen 24.06.2021).
- BMWi (2017)**, „Pro! Afrika“, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- BMZ (2009)**, „Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- BMZ (2017)**, „Afrika und Europa – Neue Partnerschaften für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- BMZ (2020)**, „Reformkonzept ‚BMZ 2030‘. Umdenken – Umsteuern“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2021a)**, „Evaluierungskriterien der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Orientierungslinien des BMZ“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- BMZ (2021b)**, „Togo“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, <https://www.bmz.de/de/laender/togo> (zugegriffen 06.12.2021).
- BMZ (2021c)**, „Der Entwicklungsinvestitionsfonds: Erreichtes und Ausblick“, *Bilanzbroschüre*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin.
- BMZ (2021d)**, „Der Marshallplan mit Afrika – Bilanz und Ausblick“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- BMZ (2021e)**, *Reformpartnerschaften*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.
- BMZ (2022)**, „Lexikon – Ownership“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, <https://www.bmz.de/de/service/lexikon> (zugegriffen 08.02.2022).

- Bogner, A. et al. (2009)**, *Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 3., grundlegend überarbeitete Auflage.
- Bossuyt, J. et al. (2014)**, „Political dialogue on human rights under article 8 of Cotonou agreement“, Directorate-General for external policies of the union (policy department) of the European Parliament, Brüssel, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/534977/EXPO-DEVE\\_ET\(2014\)534977\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/534977/EXPO-DEVE_ET(2014)534977_EN.pdf) (zugegriffen 25.02.2022).
- Bourguignon, F. und M. Sundberg (2007)**, „Aid Effectiveness: Opening the Black Box“, *The American Economic Review*, Vol. 97, Nr. 2, S. 316–321.
- Brancati, D. (2018)**, *Social Scientific Research*, SAGE, London.
- Brandt, W. und D. Messner (2013)**, „‘Das Überleben sichern’ – die Einleitung zum Nord-Süd-Bericht“, *Schriftenreihe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung*, Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung, Berlin.
- Bratton, M. und N. van de Walle (1997)**, *Democratic Experiments in Africa*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bundesregierung (2019)**, „Eine vertiefte Partnerschaft mit Afrika“, Berlin.
- Bundesregierung (2021a)**, „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, Berlin.
- Bundesregierung (2021b)**, „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP zum Stand der bilateralen Reformpartnerschaften im Rahmen des ‚Marshallplans mit Afrika‘“, *Bundestags-Drucksache*, Nr. 19/27540, Berlin.
- DEG (2021)**, „AfricaConnect | Förderung von Investitionen in Afrika | DEG“, <https://www.deginvest.de/Unsere-Lösungen/AfricaConnect/> (zugegriffen 15.02.2022).
- Den Heyer, M. und D. Johnson (2020)**, „Exploring the complexity of partnerships in development policy and practice: Upstairs and downstairs“, *Development Policy Review*, Vol. 38, Nr. S1, S. 0133–0147.
- Dornan, M. (2017)**, „How New is the ‚New‘ Conditionality? Recipient Perspectives on Aid, Country Ownership and Policy Reform“, *Development Policy Review*, Vol. 35, Nr. 5, S. 46–63.
- EARN (2014)**, The Global Game has changed: What Role for Europe-Africa Relations? Online Publication. CEI-ISCTE, IMVF and ECDPM, edited by Patrícia Magalhães Ferreira. Europe-Africa Policy Research Network: April 2014, [https://ecdpm.org/wp-content/uploads/publicacao\\_europafrica\\_normal1.pdf](https://ecdpm.org/wp-content/uploads/publicacao_europafrica_normal1.pdf) (zugegriffen 15.05.2022)
- Engagement Global (2018)**, „Lehren aus den Strukturanpassungen“, *E+Z*, Nr. 08/2018, Bonn.
- Europäische Kommission (2019)**, „Fragen und Antworten: neue AKP-EU-Partnerschaft nach 2020“, European Commission, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO\\_18\\_5903](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_18_5903) (zugegriffen 22.06.2021).
- Europäischer Rat (2021)**, „Abkommen von Cotonou“, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/cotonou-agreement/> (zugegriffen 07.12.2021).
- Faust, J. (2010)**, „Policy Experiments, Democratic Ownership and Development Assistance“, *Development Policy Review*, Vol. 28, Nr. 5, S. 515–534.
- Faust, J. (2012)**, „Ist die Erde eine Scheibe oder ein Würfel? Politische Konditionalität, Entwicklungshilfe und Demokratie“, *Analysen und Stellungnahmen*, Nr. 02/2012, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Faust, J. et al. (2011)**, „Gemeinschaftliche Budgethilfe: Geberkoordinierung als zentrale Herausforderung“, *Analysen und Stellungnahmen*, Nr. 19/2011, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Foster, M. und J. Leavy (2001)**, *The choice of financial aid instruments*, Overseas Development Institute (ODI), London.

- Freedom House (2021)**, „Countries and Territories“, Freedom House, <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores> (zugegriffen 01.12.2021).
- G20 (2017)**, „The G-20 Compact with Africa“, A joint AFDB, IMF and WBG Report, G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, Baden-Baden, <https://www.compactwithafrica.org/content/dam/Compact%20with%20Africa/2017-03-30-g20-compact-with-africa-report.pdf> (zugegriffen 23.05.2022).
- George, A. L. und A. Bennett (2005)**, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Gläser, J. und G. Laudel (2010)**, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, Verlag für Sozialwissenschaft, Wiesbaden.
- Government of Ethiopia (2018)**, „Report to G20 Compact with Africa – Compact Narrative Ethiopia“, [https://www.compactwithafrica.org/content/dam/Compact%20with%20Africa/Countries/Ethiopia/CWA%20Ethiopia%20main%20policy%20matrix\\_31012018.pdf](https://www.compactwithafrica.org/content/dam/Compact%20with%20Africa/Countries/Ethiopia/CWA%20Ethiopia%20main%20policy%20matrix_31012018.pdf) (zugegriffen 23.05.2022).
- Government of Ethiopia (2019)**, „A Homegrown Economic Reform Agenda: A Pathway to Prosperity“, Office of the Prime Minister, <https://www.pmo.gov.et/initiatives/> (zugegriffen 23.05.2022).
- Government of Ethiopia (2021)**, „Ten Years Development Plan: A Pathway to Prosperity 2021–2030“, Planning and Development Commission, [https://www.ircwash.org/sites/default/files/ten\\_year\\_development\\_plan\\_a\\_pathway\\_to\\_prosperity.2021-2030\\_version.pdf](https://www.ircwash.org/sites/default/files/ten_year_development_plan_a_pathway_to_prosperity.2021-2030_version.pdf) (zugegriffen 23.05.2022).
- Government of Ghana (2018)**, „Report to G20 Compact with Africa – Ghana’s Policy Matrix“, <https://www.compactwithafrica.org/content/dam/Compact%20with%20Africa/Countries/Ghana/CWA%20Policy%20Matrix%20-Ghana-%2015.03.18-Final.pdf> (zugegriffen 23.05.2022).
- Government of Ghana (2019)**, „Energy Sector Recovery Programme“, Ministry of Energy, Accra.
- Government of Tunisia (2016)**, „Plan de Développement 2016–2020“, Ministère du Développement, de l’Investissement et de la Coopération Internationale, Tunis.
- Government of Tunisia (2018)**, „Report to the G20 ‚Compact with Africa‘ – Tunisia’s Policy Matrix“, [https://www.compactwithafrica.org/content/dam/Compact%20with%20Africa/policy\\_matrix/Matrix%20CWA%20Tunisia%2027102018.pdf](https://www.compactwithafrica.org/content/dam/Compact%20with%20Africa/policy_matrix/Matrix%20CWA%20Tunisia%2027102018.pdf) (zugegriffen 23.05.2022).
- Guffler, K. et al. (2020)**, „Development Cooperation from a Partner Perspective“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Hasselskog, M. und I. Schierenbeck (2017)**, „The Ownership Paradox: Continuity and Change“, *Forum for Development Studies*, Vol. 44, Nr. 3, S. 323–333.
- Hayman, R. (2011)**, „Budget Support and Democracy: a twist in the conditionality tale“, *Third World Quarterly*, Vol. 32, Nr. 4, S. 673–688.
- Hedström, P. und R. Swedberg (1998)**, *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Heidebrecht, J. (2017)**, „Wie werden Entwicklungshilfedarlehen in der ODA-Statistik der OECD künftig erfasst?“, *KfW Development Research – Entwicklungspolitik Kompakt*, Nr. 18, [https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2017-09-07-EK\\_ODA-Anrechnung\\_DE.pdf](https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2017-09-07-EK_ODA-Anrechnung_DE.pdf) (zugegriffen 23.05.2022).
- Hermle, R. und T. Hauschild (2012)**, „Umstritten und für gut befunden: Wie Budgethilfe zu einer wirkungsvolleren EZ beiträgt“, Oxfam Deutschland, Berlin.
- Hernandez, D. (2017)**, „Are ‚New‘ Donors Challenging World Bank Conditionality?“, *World Development*, Vol. 96, S. 529–549.
- International Crisis Group (2022)**, „Ethiopia“, Crisis Group, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia> (zugegriffen 11.01.2022).

- Kamp, M. (2021)**, „Das Engagement autoritärer Geberstaaten in Afrika“, *Auslandsinformation*, Nr. 2/2021, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (KAS), [https://www.kas.de/documents/259121/13447291/DE\\_kas\\_ai\\_02-2021\\_kamp\\_web.pdf/1ad5af85-bd08-b672-ab44-f515e06c61b4?version=1.0&t=1625213433474](https://www.kas.de/documents/259121/13447291/DE_kas_ai_02-2021_kamp_web.pdf/1ad5af85-bd08-b672-ab44-f515e06c61b4?version=1.0&t=1625213433474) (zugegriffen 23.05.2022).
- Kappel, R. (2020)**, „Die Neujustierung der deutschen Afrikapolitik“, Universität Leipzig, Institut für Afrikastudien.
- Kaps, A. et al. (2019)**, „Afrikas demografische Vorreiter Wie sinkende Kinderzahlen Entwicklung beschleunigen“, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.
- Keijzer, N. (2020)**, „Drifting towards exhaustion? Historical institutionalist perspectives on recent efforts to modernise the EU’s partnerships with African states“, *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 16, Nr. 3, S. 261–275.
- Keijzer, N. und D. Black (2020)**, „Special issue introduction. Ownership in a post-aid effectiveness era: Comparative perspectives“, *Development Policy Review*, Vol. 38, Nr. S1, S. O1–O12.
- Keijzer, N. et al. (2015)**, „Towards a new partnership between the European Union and the African, Caribbean and Pacific countries after 2020“, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Keijzer, N. et al. (2018)**, „Seeking Balanced Ownership in Changing Development Cooperation Relationships“, *EBA Rapport*, Nr. 8, Expert Group for Aid Studies (EBA), Stockholm.
- Klingebiel, S. und H. Janus (2013)**, „Results-Based Approach and Results-Based Aid (RBA)“, *Diskussionspapier*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Klingebiel, S. und H. Janus (2014)**, „Results-Based Aid: Potential and Limits of an Innovative Modality in Development Cooperation“, *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, Nr. 5.2, [Online], <http://journals.openedition.org/poldev/1746> (zugegriffen 23.05.2022).
- Koch, S. (2015)**, „A Typology of Political Conditionality Beyond Aid: Conceptual Horizons Based on Lessons from the European Union“, *World Development*, Vol. 75, S. 97–108.
- Krisch, F. und J. Schmitt (2015)**, „Accompanying Measures to Budget Support – Any Added Value?“, *DEval Policy Brief*, Nr. 5/2015, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Krisch, F. et al. (2015)**, „Begleitende Maßnahmen der allgemeinen Budgethilfe in Subsahara-Afrika“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Kuehn, D. (2018)**, „Theoriegeleitete Fallauswahl“, in Apelt, M., I. Bode, R. Hasse, U. Meyer, V. v. Groddeck, M. Wilkesmann und A. Windeler (Hrsg.), *Handbuch Organisationssoziologie*, Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 1–26.
- Lücking, K. und M. Eppler (2022)**, „Ende ohne Schrecken“, *DEval Policy Brief*, Nr. 1/2022, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Lücking, K. et al. (2021)**, „Exit-Prozesse in der Entwicklungszusammenarbeit“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Mayring, P. und T. Fenzl (2019)**, „Qualitative Inhaltsanalyse“, in Baur, N. und J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 633–648.
- Merton, R. K. (1968)**, *Social theory and social structure*, NY Free Press, New York.
- Meyer, L. R. (2019)**, „Abwassermanagement in Provinzstädten in Vietnam“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Molenaers, N. und L. Nijs (2008)**, „The Bumpy Road from Paris to Brussels: The European Commission Governance Incentive Tranche“, *IOB Discussion Paper*, Nr. 2008–08, Institute of Development Policy and Management, Antwerpen.

- Moll, P. et al. (2015)**, „Correlates of Success in World Bank Development Policy Lending“, *Policy Research Working Papers*, World Bank, Washington, D. C.
- Morlino, L. (2018)**, *Comparison. A Methodological Introduction for the Social Sciences*, Barbara Budrich, Opladen.
- Müller, G. (2019)**, „Rede von Bundesentwicklungsminister Gerd Müller bei der G20-Investoren-konferenz mit den Compact with Africa-Ländern in Berlin“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, <https://www.bmz.de/de/aktuelles/reden-archiv/minister-mueller/191119-rede-g20-investorenkonferenz-7960> (zugegriffen 01.02.2022).
- Nullmeier, F. (2021)**, *Kausale Mechanismen und Process Tracing: Perspektiven der qualitativen Politikforschung*, Campus, Frankfurt am Main.
- Oakley, A. et al. (2006)**, „Process evaluation in randomised controlled trials of complex interventions“, *BMJ*, Vol. 332, Nr. 7538, S. 413–416.
- OECD (2005)**, „Paris Declaration on Aid Effectiveness“, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019)**, „Better Criteria for Better Evaluation“, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021a)**, „DAC-Prüfbericht über die Zusammenarbeit: Deutschland 2021 (Kurzfassung). Wichtigste Ergebnisse und Empfehlungen“, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021b)**, „OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2021“, *OECD Development Co-operation Peer Reviews*, OECD Publishing, Paris.
- Orth, M. et al. (2017)**, „What we know about the effectiveness of budget support. Evaluation Synthesis“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Orth, M. et al. (2018)**, „The Future of Integrated Policy-Based Development Cooperation. Lessons from the Exit from General Budget Support in Malawi, Rwanda, Uganda and Zambia“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Orth, M. und J. Schmitt (2018)**, „Wie wirksam ist die Budgethilfe als Modalität der Entwicklungszusammenarbeit?“, *DEval Policy Brief*, Nr. 2/2018, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Pakenham, T. (1991)**, *The Scramble for Africa: The White Man’s Conquest of the Dark Continent from 1876 to 1912*, Random House, New York.
- Patton, M. Q. (2008)**, *Utilization Focused Evaluation*, SAGE, Thousand Oaks, CA, 4. Auflage.
- Patton, M. Q. (2014)**, *Qualitative research & evaluation methods: integrating theory and practice*, SAGE, Saint Paul, MN.
- Pearson, L. B. (1969)**, *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*, Praeger Publishers, New York.
- Pickel, S. et al. (2009)**, *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Prizzon, A. et al. (2016)**, „An Age of Choice for Development Finance: Evidence from Country Case Studies“, Overseas Development Institute (ODI), London.
- Public Health England (2018)**, „Guidance: Process evaluation“, <https://www.gov.uk/government/publications/evaluation-in-health-and-well-being-overview/process-evaluation> (zugegriffen 19.02.2021).
- Rogers, P. (2014)**, „Theory of Change“, *Methodological Briefs*, Nr. 2, UNICEF Office for Research – Innocenti, Florenz.
- Scharpf, F. W. (1997)**, *Games Real Actors Play*, Routledge, New York.

- Scheen, T. und I. Mushekwe (2008)**, „Elite macht Afrika“, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. (KAS), [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=a66ffef1-0913-2cb7-092a-9f1540a41896&grou-pld=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=a66ffef1-0913-2cb7-092a-9f1540a41896&grou-pld=252038) (zugegriffen 23.05.2022).
- Schmitt, J. (2020)**, „The Causal Mechanism Claim in Evaluation: Does the Prophecy Fulfill?“, *New Directions for Evaluation*, Vol. 2020, Nr. 167, S. 11–26.
- Schmitt, J. und D. Beach (2015)**, „The contribution of process tracing to theory-based evaluations of complex aid instruments“, *Evaluation*, Vol. 21, Nr. 4, S. 429–447.
- Schmitz, A. (2008)**, „Entwicklungspolitische Konditionalität und Demokratisierung“, in Erdmann, G. und M. Kneuer (Hrsg.), *Externe Faktoren der Demokratisierung*, Nomos, Baden-Baden, S. 127–146.
- Sida (2008)**, „Guidance on Programme-Based Approaches“, Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), Department for Methodologies and Effectiveness, Stockholm.
- Siewert, M. B. und C. Wagemann (2020)**, „Fallorientierte Forschungsdesigns“, in Wagemann, C., A. Goerres und M. Siewert (Hrsg.), *Handbuch Methoden der Politikwissenschaft*, Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 1–22.
- Stern, E. et al. (2012)**, „Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluations“, *Working Paper*, Nr. 38, Department for International Development (DFID), London.
- Stufflebeam, D.L. (2003)**, *International Handbook of Educational Evaluation*, Springer, Dordrecht.
- Swedlund, H. J. (2017)**, *The Development Dance: How Donors and Recipients Negotiate the Delivery of Foreign Aid*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Swedlund, H. J. und M. Lierl (2019)**, „The rise and fall of budget support: Ownership, bargaining and donor commitment problems in foreign aid“, *Development Policy Review*, Vol. 38, Nr. S1, S. 050–069.
- UNDP (2020)**, „The next frontier human development and the anthropocene“, *Human Development Report 2020*, United Nations Development Programme, New York.
- UNHCR (2021)**, „Global Trends. Forced Displacement in 2020“, United Nations High Commissioner for Refugees, Kopenhagen.
- Van Evera, S. (1997)**, *Guide to Methods for Students of Political Science*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Vereinte Nationen (2015)**, „Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“, *Resolution der UN-Generalversammlung*, Nr. A/RES/70/1, New York.
- Vogl, S. (2014)**, „Gruppendiskussion“, in Baur, N. und J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 581–586.
- White, H. (2009)**, „Theory-based impact evaluation: Principles and practice“, *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 1, Nr. 3, S. 271–284.
- Whitfield, L. (2009)**, *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, Oxford.
- Whitfield, L. und A. Fraser (2009)**, „Negotiating Aid“, in Whitfield, L. (Hrsg.), *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford University Press, Oxford, S. 27–44.
- Withers, M. (2019)**, „The new scramble for Africa“, *The Economist*, <https://www.economist.com/leaders/2019/03/07/the-new-scramble-for-africa> (zugegriffen 30.11.2021).
- World Bank (2020a)**, „Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies“, World Bank, Washington, D. C.
- World Bank (2020b)**, „Ethiopia Sustains Reforms to Spur Growth and Boost Investment Climate and the Finance Sector“, World Bank, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/03/19/ethiopia-sustains-reforms-to-spur-growth-and-boost-investment-climate-and-the-finance-sector> (zugegriffen 07.02.2022).

**World Bank Group (2021)**, „World Bank Group to Discontinue Doing Business Report“, World Bank, <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report> (zugegriffen 04.01.2022).

## 7. ANHANG

Nachfolgende Evaluierungsmatrix wurde zur Beantwortung der Evaluierungsfragen herangezogen. Die Evaluierungsmatrix formuliert Anspruchsniveaus und Bewertungsmaßstäbe, die im Rahmen der Evaluierung angelegt wurden, um letztlich zu einer Bewertung der RPs zu kommen. Für die einzelnen Evaluierungsfragen wurden diese zusätzlich mit avisierten Datenquellen und Methoden hinterlegt.

**Tabelle 8** Evaluierungsmatrix: Übergeordnete entwicklungspolitische Fragestellung

| <b>Übergeordnete entwicklungspolitische Fragestellung</b>  |   |
|--|---|
| <b>Anspruchsniveau</b>   | <b>Bewertungskriterien</b>  |
| <b>Übergeordnete Evaluierungsfrage (EF):<br/>Inwiefern handelt es sich bei den RPs um ein angemessenes und zeitgemäßes Kooperationsmodell?</b>   |   |
| <b>AN: Das RP-Kooperationsmodell ist vor dem Hintergrund bisheriger und aktueller Kooperationsansätze zwischen europäischen und afrikanischen Staaten angemessen und zeitgemäß, wenn es in besonderem Maße Partnerschaftlichkeit fördert, Geberharmonisierung unterstützt und geeignet ist, Reformen anzustoßen.</b> | <p>Die RPs entsprechen den Erkenntnissen der wissenschaftlichen Literatur (u. a. zur Wirksamkeitsdebatte).</p> <p>Die RPs sind an den Strategien, Prioritäten und Bedürfnissen sowie Kapazitäten der RPLs ausgerichtet.</p> <p>Die RPs stehen in Einklang mit den strategischen Zielen und Prinzipien deutscher EZ.</p> <p>Die RPs sind mit den Strategien und Aktivitäten anderer bi- und multilateraler Geber abgestimmt und ergänzen diese sinnvoll.</p> <p>Die RPs sind geeignet, Reformen anzustoßen.</p> <p>Die RPs tragen zu verbesserten Rahmenbedingungen für Investitionen in den RPLs bei.</p> |

**Tabelle 9** Evaluierungsmatrix: Evaluierungsfrage 1 (a und b)

| <b>Relevanz</b>   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| <b>Bewertungsmaßstab</b>  | <b>Anspruchsniveau</b>  | <b>Datenquellen</b>   | <b>Methoden</b>                           |
| <b>EF 1: Sind die Reformpartnerschaften ein relevantes Kooperationsmodell?</b>  |   |   |   |
| <b>1a: Inwieweit sind die Reformpartnerschaften an den Strategien und Prioritäten sowie den Bedarfen und Kapazitäten der Partnerländer ausgerichtet? (Entwicklungsorientierung)</b> |   |   |   |
| <b>1b: Inwieweit sind die Reformpartnerschaften hinreichend an Kriterien politischer <i>Governance</i> ausgerichtet? (Governance-Orientierung)</b>                                  |   |   |   |
| <b>BM 1.1: Inwieweit knüpfen die RPs an den Strategien und Prioritäten der RPLs an?</b>   | Die Ausrichtung der RPs als Gesamtpaket (Schwerpunktsektor und flankierende Aktivitäten) passt formal und in der Ausgestaltung zu den Strategien, Prioritäten, Bedürfnissen und Kapazitäten der RPLs. | Programmdokumente und Strategiedokumente der Bundesregierung sowie der Partnerregierungen | Interviews und qualitative Inhaltsanalyse |
| <b>BM 1.2: Inwieweit sind die RPs an den Bedarfen und Kapazitäten der RPLs ausgerichtet?</b>  | Rechtsstaatliche Prinzipien werden hinreichend berücksichtigt.  | Vertreter*innen der Partner und Expert*innen  |   |
| <b>BM 1.3: Inwieweit sind die RPs auf die Umsetzung rechtsstaatlicher Standards und Prinzipien hin ausgerichtet?</b>  | Strategie, Planung und Aktivitäten der RPs sind rechtzeitig und kontinuierlich mit den RPLs und Betroffenen abgestimmt.   |   |   |
| <b>BM 1.4: Inwieweit werden die RPs im Verlauf ihrer Umsetzung aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen (mit Blick auf Risiken und Potenziale) angepasst?</b>                     |   |   |   |

Tabelle 10 Evaluierungsmatrix: Evaluierungsfrage 2 und 3

| <b>Kohärenz</b>   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| <b>Bewertungsmaßstab</b>  | <b>Anspruchsniveau</b>   | <b>Datenquellen</b>  | <b>Methoden</b>                                  |
| <b>EF 2: Inwieweit sind die Reformpartnerschaften in Einklang mit den strategischen Zielen und Prinzipien der deutschen EZ? (interne Kohärenz)</b>  |  |  |  |
| <p><b>BM 2.1: Inwiefern sind die RPs kohärent mit den strategischen Zielen und Prinzipien der deutschen EZ?</b></p> <p><b>BM 2.2: Inwieweit werden die RPs in den RPLs komplementär und arbeitsteilig konzipiert und umgesetzt?</b></p> <p><b>BM 2.3: Inwiefern werden die RPs ressortübergreifend abgestimmt und komplementär zu EZ-relevanten Vorhaben anderer in den RPLs verteilter Ressorts umgesetzt?</b></p> <p><b>BM 2.4: Inwieweit greifen die unterschiedlichen Handlungsbereiche der RPs in ihren jeweiligen Kontexten sinnvoll ineinander und welche Rolle spielen Reformmatrizen als Planungsinstrumente für die RPs?</b></p> <p><b>BM 2.5: Inwiefern sind die RPs mit den bestehenden Länderportfolios kohärent abgestimmt?</b></p> | <p>Formal fügen sich die RPs in die Ziele und Prinzipien der deutschen EZ ein.</p> <p>Diese Ziele und Prinzipien werden im Rahmen der RPs in der Wahrnehmung relevanter Akteur*innen kohärent ausgestaltet.</p> <p>Der Instrumentenmix ist kontextangemessen.</p> <p>Die RPs sind mit den Länderportfolios abgestimmt.</p>   | <p>Programmdokumente und Strategiedokumente der Bundesregierung</p> <p>Interviewpartner*innen in Länderfallstudien</p> <p>Interviewpartner*innen in Deutschland (Expert*innen und Policy-Akteur*innen)</p> | <p>Interviews und qualitative Inhaltsanalyse</p> |
| <b>EF 3: Inwieweit sind die Reformpartnerschaften mit den Strategien und Aktivitäten anderer bi- und multilateraler Geber abgestimmt und ergänzen sie diese sinnvoll? (externe Kohärenz)</b>  |  |  |  |
| <p><b>BM 3.1: Inwieweit sind die RPs kohärent mit den Strategien und Aktivitäten anderer bi- und multilateraler Geber abgestimmt?</b></p> <p><b>BM 3.2: Inwiefern nutzen die RPs bestehende Systeme und Strukturen der RPLs, anderer Geber sowie internationaler Organisationen für die Umsetzung ihrer Aktivitäten, Monitoring und Evaluierung sowie Lernen und Rechenschaftslegung?</b></p> <p><b>BM 3.3: Inwiefern bringen die RPs komparative Vorteile der deutschen EZ zur Geltung?</b></p>  | <p>Formal fügen sich die RPs in die Strategien und Aktivitäten anderer Geber ein.</p> <p>Die RPs werden in der Wahrnehmung relevanter Akteur*innen kohärent zu den Strategien und Aktivitäten anderer Geber ausgestaltet.</p> <p>Die RPs setzen ähnliche und passende Anreize zu denen anderer Geber.</p> <p>Die RPs sind zeitlich (nach verschiedenen Phasen: Strategie, Planung und Implementierung) abgestimmt mit anderen Gebern.</p> <p>RPs nutzen bestehende respektive gemeinsame Systeme und Strukturen.</p> | <p>Programmdokumente und Strategiedokumente anderer Geber</p> <p>Vertreter*innen wichtiger anderer Geber und der Partner vor Ort</p>   | <p>Interviews und qualitative Inhaltsanalyse</p> |

Tabelle 11 Evaluierungsmatrix: Evaluierungsfrage 4 (a und b)

| <b>Effektivität</b>   |   |  |   |
|---|---|--|---|
| <b>Bewertungsmaßstab</b>  | <b>Anspruchsniveau</b>  | <b>Datenquellen</b>  | <b>Methoden</b>   |
| <b>EF 4: Inwiefern ist das Kooperationsmodell der Reformpartnerschaften geeignet, Reformbemühungen der Partner zu unterstützen?</b>   |   |  |   |
| <b>BM 4.1: Inwiefern stoßen die RPs über den Ownership-Mechanismus Reformen an?</b><br><b>BM 4.2: Inwiefern stoßen die RPs über den Konditionalitäts-Mechanismus Reformen an?</b><br><b>BM 4.3: Inwiefern lassen sich hinreichende und/oder notwendige Erfolgsbedingungen aus den Mechanismen und dem Kontext ableiten?</b>   | Der Ownership-Mechanismus wirkt sich positiv auf Reformaktivitäten der Partner aus.<br><br>Der Konditionalitäts-Mechanismus wirkt sich positiv auf Reformaktivitäten der Partner aus. | Vertreter*innen der Partner, des BMZ, der DOs, anderer Geber sowie Expert*innen<br><br>Programmdokumente, Protokolle, entwicklungspolitische Dokumente der Partner | Interviews und qualitative Inhaltsanalyse                               |
| <b>Unterfrage 4a: Inwiefern trägt die Förderung und konsequente Beachtung von <i>Ownership</i> (Eigenverantwortlichkeit und Kontrolle durch die Partner) zu Reformaktivitäten bei?</b>  |   |  |   |
| <b>BM 4.1a: Der Ownership-Mechanismus ist wirksam.</b><br><b>BM 4.2a: Ex-ante-Ownership der Partner ist vorhanden.</b><br><b>BM 4.3a: Geber gewähren und fördern <i>Ownership</i> im Prozess.</b><br><b>BM 4.4a: Partner übernehmen Engagement zugunsten von Reformen (Ex-post-Ownership).</b><br><b>BM 4.5a: Reformaktivitäten nehmen wie geplant zu.</b><br><b>BM 4.6a: Reformaktivitäten lassen sich auf <i>Ownership</i> zurückführen.</b>      | Die Teile des Ownership-Mechanismus und ihr kausaler Zusammenhang können nachgewiesen werden.   | Vertreter*innen der Partner, des BMZ, der DOs, anderer Geber sowie Expert*innen<br><br>Programmdokumente, Protokolle, entwicklungspolitische Dokumente der Partner | Fallstudien: qualitative Interviews, Fokusgruppen und Dokumentenanalyse |
| <b>Unterfrage 4b: Inwiefern fördert das Konditionalitätsmodell Reformaktivitäten?</b>   |   |  |   |
| <b>BM 4.1b: Der Konditionalitäts-Mechanismus ist wirksam.</b><br><b>BM 4.2b: Ex-ante-Konditionalität wird angewendet.</b><br><b>BM 4.3b: Ex-post-Konditionalität formuliert Anreize für Reformaktivitäten.</b><br><b>BM 4.4b: Die Anreize lösen Handeln der Partner zugunsten von Reformen aus.</b><br><b>ABM 4.5b: Reformaktivitäten nehmen wie geplant zu.</b><br><b>BM 4.6b: Reformaktivitäten lassen sich auf Konditionalität zurückführen.</b> | Die Teile des Konditionalitäts-Mechanismus und ihr kausaler Zusammenhang können nachgewiesen werden.  | Vertreter*innen der Partner, des BMZ, der DOs, anderer Geber sowie Expert*innen<br><br>Programmdokumente, Protokolle   | Fallstudien: qualitative Interviews, Fokusgruppen und Dokumentenanalyse |

**Tabelle 12** Evaluierungsmatrix: Evaluierungsfrage 5

| Impact   |  |                                      |   |
|--|--|--------------------------------------|---|
| Bewertungsmaßstab  | Anspruchsniveau  | Datenquellen                         | Erhebungsmethoden                         |
| <b>EF 5: Inwiefern tragen die Reformpartnerschaften zu verbesserten Rahmenbedingungen für externe Investitionen in den Reformpartnerländern bei?</b> |  |                                      |   |
| <b>BM 5.1: Inwieweit sind die Rahmenbedingungen für Investitionen in den RPL verbessert?</b>   | In der Wahrnehmung relevanter Akteur*innen kam es zu einer Verbesserung und diese ist auf die RP zurückzuführen. | Vertreter*innen der Privatwirtschaft | Qualitative Interviews, Dokumentenanalyse |

**Tabelle 13** Deutschlands Positionierung in den RPLs (gemessen an ODA-Zusagen; Vergleichsgruppe: bilaterale OECD-Geber)

|           | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------|------|------|------|------|------|
| Marokko   | 1    | 1    | 3    | 1    | 2    |
| Tunesien  | 2    | 2    | 1    | 1    | 2    |
| Äthiopien | 3    | 4    | 4    | 3    | 4    |
| CIV       | 5    | 4    | 5    | 3    | 4    |
| Ghana     | 2    | 3    | 4    | 4    | 3    |
| Senegal   | 5    | 7    | 5    | 3    | 3    |

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Grundlage von CRS-Daten<sup>182</sup>

<sup>182</sup> Basierend auf folgenden Filtern: Commitments, All Sectors, ODA, All Channels, All types, Constant Prices.

**Tabelle 14 Exemplarischer Abgleich von RP-Inhalten und Partnerstrategien  
(RF-Matrix RP 1.0 und Entwicklungsstrategie Tunesiens)**

| RP 1.0 – Vision und erwartete Wirkung<br>(Konkretes Ergebnis der Maßnahme/Politik)   | Entwicklungsstrategie Tunesien<br>(Plan de Développement 2016-2020)   |
|--|---|
| I Makroökonomische Rahmenbedingungen   |   |
| I.1 Öffentliche Finanzverwaltung   | → Achse 1   |
| Der Haushalt wird transparent, effizient und an den Prioritäten des Landes für eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet geführt (Haushaltsgrundlagengesetz)                                   | 1.1. <i>Good Governance</i> und Bekämpfung von Korruption: „Einrichtung eines nationalen Integritätssystems und Stärkung der Grundsätze der verantwortungsvollen Staatsführung auf sektoraler und lokaler Ebene“<br>1.2. <i>Governance</i> der öffentlichen Institutionen: „Stärkung der Transparenz und Offenlegung von Informationen“ (1.2) |
| Sicherstellung eines nachhaltigen Staatshaushalts (Schuldenmanagement: Einrichtung eines Schatzamtes)  |   |
| I.2 Investitionsförderung  | → Achse 1<br>→ Achse 2  |
| Korruptionsprävention und -bekämpfung sind verbessert (neue Antikorruptionsbehörde [IBGLCC] ist gegründet und funktionsfähig)  | 1.1. <i>Good Governance</i> und die Bekämpfung von Korruption, u. a.: „Einrichtung eines nationalen Integritätssystems und Stärkung der Grundsätze der verantwortungsvollen Staatsführung auf sektoraler und lokaler Ebene“<br>1.2. und lokaler Ebene“  |
| Sicherstellung einer stabilen Pipeline öffentlicher Investitionen (Umsetzung eines Aktionsplans zur besseren Koordinierung verschiedener öffentlicher Einrichtungen zur Investitionsförderung) | 2.4. Verbesserung des Geschäftsklimas: „Verabschiedung des neuen Investitionsgesetzes: Einführung einer neuen <i>Governance</i> , Verbesserung des Marktzugangs, Erleichterung der Verfahren, Schaffung einer Reihe von Anreizen im Einklang mit den Zielen des Plans“  |
| II Finanzsektor  | → Achse 2<br>→ Achse 4  |
| II.1 Finanzielle Inklusion   |   |
| Risikomanagement der Banken und Zugang von KKMU zu Finanzdienstleistungen ist verbessert (Kreditbüro)  | u. a. 2.1.1. Erhöhung der Produktivität: „Gewährleistung der Lebensfähigkeit von Kleinunternehmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen“   |
| Zugang benachteiligter Menschen zu Finanzdienstleistungen ist verbessert (Beobachtungsstelle für finanzielle Inklusion)  | 2.8.3. Bankensystem: „auf eine stärkere finanzielle Integration hinarbeiten und die Kluft beim Zugang zu Finanzmitteln verringern“  |
| II.2 Reform des Bankensektors  |   |
| Spareinlagen sind gesichert und das Vertrauen in den Bankensektor ist gestärkt (Einlagensicherungsfonds)   | u. a. 2.8.3. Bankensystem: „Konsolidierung der finanziellen Grundlagen des Bankensektors und Aktualisierung des Banken-aufsichtssystems, um es an die internationalen Standards anzupassen“   |
| Restrukturierung des Bankensektors, um effizienter und transparenter zu werden (Rückzug des Staats aus nicht strategischen Beteiligungen an Banken)  | u. a. 2.8.3. Bankensystem: „Förderung von Bankinformations-systemen und Überprüfung der Situation von Banken in Schwierigkeiten“  |
| Zugang von KKMU zu Finanzdienstleistungen ist verbessert (Reform öffentlicher Finanzierungsinstrumente)  | u. a. 2.8.3. Bankensystem: „Ausbau der für KMU geeigneten Finanzierungsquellen“   |
| II.3 Garantien   | → Achse 2   |
| Zugang zu Finanzdienstleistungen für Unternehmensgründungen und -erweiterungen ist verbessert (Reform des staatlichen Kreditgarantiefonds)   | 2.1.1. Erhöhung der Produktivität: „Unterstützung von Privatinitiativen und Überprüfung der Systeme zur Unterstützung von Projektträgern und zur Unternehmensfinanzierung“  |
| III Kapitalmärkte  | → Achse 2   |
| III.1 Geldpolitik  |   |
| Dynamisierung der Kapitalmärkte und Mobilisierung privater und institutioneller Spareinlagen (Modernisierung des Markts für Schuldverschreibungen)   | 2.8.5. Finanzmarkt: „Erhöhung der Marktkapitalisierung“ sowie „Entwicklung der Marktkultur und Förderung langfristiger Einsparungen“<br>2.8.6. Versicherungen: „Verbesserung der Mobilisierung von Ersparnissen“  |

**Tabelle 15 Exemplarischer Abgleich von RP-Inhalten und Partnerstrategien (RF-Matrix RP 2.0 und Entwicklungsstrategie Tunesiens)**

| RP 2.0 – Säulen   | Entwicklungsstrategie Tunesiens<br>(Plan de Développement 2016–2020)   |
|---|--|
| <b>1 Verbesserung der Effizienz bei Verkehr, Energie und digitalen Zahlungsdiensten</b>   | <p>→ Achse 2<br/>→ Achse 4</p> <p>u. a. 2.1.4. Entwicklung der Infrastruktur und Stärken der Logistik: „Ausbau des Autobahn- und Straßennetzes und Instandsetzung des Eisenbahnnetzes“</p>   |
| <b>2 Stärkung der Governance und Erhöhung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Unternehmen</b>   | <p>→ Achse 1</p>   |
| <b>Erhöhung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Unternehmen durch u. a. Verbesserung der Unternehmensführung, Offenlegung der Finanzen, Verbesserung der Verwaltungsautonomie</b> | <p>1.3. <i>Governance</i> der öffentlichen Unternehmen: „Förderung der internen und globalen <i>Governance</i> in öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen“, „Trennung der Funktionen des Vorstandsvorsitzenden und des Vorstandsvorsitzenden des Unternehmens“, „Stärkung der Transparenz und Offenlegung von Informationen“, „Überprüfung der Finanzierungsstrategie zur Gewährleistung des Gleichgewichts der öffentlichen Unternehmen“</p>         |
| <b>Erhöhung der Haushaltstransparenz</b>  |  |
| <b>3 Stärkung der Leistung der öffentlichen Verwaltung und des Finanzmanagements</b>  | <p>→ Achse 1<br/>→ Achse 2<br/>→ Achse 4</p>   |
| <b>Schaffung von „hohen Positionen im öffentlichen Dienst“</b>  | <p>1.4. Reformierung der Administration: „Einführung eines Sonderstatus für den höheren öffentlichen Dienst“</p>   |
| <b>Regeln zur Förderung der Mobilität von Beamten von der Zentralverwaltung zu den Kommunen</b>   | <p>u. a. 4.1. Ausbau der Dezentralisierung und Schaffung der Grundlagen für eine lokale und regionale Governance: „Reform des institutionellen Rahmens der Kommunalverwaltung“</p>   |
| <b>Modernisierung und Vereinheitlichung der Bürgerämter</b>   | <p>u. a. 1.3. Reformierung der Administration: „Verbesserung der Personalkapazitäten und Stärkung der administrativen Fähigkeiten“</p> <p>4.5. Verbesserung der Lebensbedingungen auf lokaler und regionaler Ebene: „Verbesserung der Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger durch den Ausbau von Infrastrukturen und kommunalen Einrichtungen sowie durch die Optimierung der Qualität von Dienstleistungen und deren bürgernahe Bereitstellung“</p> |
| <b>System der elektronischen Fernzertifizierung</b>   | <p>u. a. 1.3. Reformierung der Administration: „Einführung einer ‚offenen Regierung‘ und einer digitalen, effizienten, schnellen und papierlosen Verwaltung“</p>   |
| <b>Stichprobenartige Kontrolle als neue Form der Steuerprüfung</b>  |  |
| <b>Anwendung für den Informationsaustausch zwischen Behörden</b>  |  |
| <b>Zentrale Verwaltungsplattform für Registrierkassen</b>   |  |
| <b>Senkung der Obergrenze für Barzahlungen</b>  |  |
| <b>Vorbereitung der Implementierung eines Informations- und Finanzverwaltungssystems</b>  |  |
| <b>4 Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Inklusion</b>  | <p>→ Achse 2<br/>→ Achse 3</p>   |
| <b>Beschleunigung der Umsetzung eines rechtlichen Rahmens für die digitale Identifizierung der Bürger</b>   | <p>u. a. 2.2. Förderung der digitalen Wirtschaft: „Weiterentwicklung hin zu einer elektronischen Verwaltung im Dienste der Bürger und Unternehmen“</p>   |

Tabelle 16 Entwicklung ausgewählter Indizes in den RPLs

|            |      | BTI –<br>Governance-Index | BTI – Politische<br>Transformation | Corruption Perception<br>Index (CPI) | Freedom House –<br>Global Freedom Scores |
|------------|------|---------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|--|
| <b>TUN</b> | 2016 | 5,33 (#54)                | 6,30 (#54)                         | 41 (#75)                             | 79 (free)                                |
|            | 2017 |                           |                                    | 42 (#74)                             | 78 (free)                                |
|            | 2018 | 5,33 (#51)                | 6,50 (#43)                         | 43 (#73)                             | 70 (free)                                |
|            | 2019 |                           |                                    | 43 (#74)                             | 69 (free)                                |
|            | 2020 | 5,43 (#49)                | 6,55 (#49)                         | 44 (#69)                             | 71 (free)                                |
| <b>MAR</b> | 2016 | 4,37 (#83)                | 3,83 (#93)                         | 37 (#90)                             | 41 (partly free)                         |
|            | 2017 |                           |                                    | 40 (#81)                             | 41 (partly free)                         |
|            | 2018 | 4,28 (#83)                | 3,80 (#93)                         | 43 (#73)                             | 39 (partly free)                         |
|            | 2019 |                           |                                    | 41 (#80)                             | 39 (partly free)                         |
|            | 2020 | 4,40 (#88)                | 3,68 (#104)                        | 40 (#86)                             | 37 (partly free)                         |
| <b>GHA</b> | 2016 | 6,41 (#20)                | 7,90 (#20)                         | 43 (#70)                             | 83 (free)                                |
|            | 2017 |                           |                                    | 40 (#81)                             | 83 (free)                                |
|            | 2018 | 6,18 (#19)                | 7,90 (#20)                         | 41 (#78)                             | 83 (free)                                |
|            | 2019 |                           |                                    | 41 (#80)                             | 83 (free)                                |
|            | 2020 | 6,26 (#18)                | 7,85 (#20)                         | 43 (#75)                             | 82 (free)                                |
| <b>CIV</b> | 2016 |                           |                                    | 34 (#108)                            | 51 (partly free)                         |
|            | 2017 |                           |                                    | 36 (#103)                            | 52 (partly free)                         |
|            | 2018 | 5,54 (#46)                | 5,80 (#64)                         | 35 (#105)                            | 51 (partly free)                         |
|            | 2019 |                           |                                    | 35 (#106)                            | 51 (partly free)                         |
|            | 2020 | 5,47 (#45)                | 5,80 (#65)                         | 36 (#104)                            | 44 (partly free)                         |
| <b>ETH</b> | 2016 | 3,49 (#108)               | 3,23 (#113)                        | 34 (#108)                            | 15 (not free)                            |
|            | 2017 |                           |                                    | 35 (#107)                            | 12 (not free)                            |
|            | 2018 | 3,65 (#100)               | 3,02 (#114)                        | 34 (#114)                            | 12 (not free)                            |
|            | 2019 |                           |                                    | 37 (#96)                             | 19 (not free)                            |
|            | 2020 | 4,96 (#67)                | 4,00 (#95)                         | 38 (#94)                             | 22 (not free)                            |
| <b>SEN</b> | 2016 | 6,65 (#16)                | 7,15 (#34)                         | 45 (#64)                             | 78 (free)                                |
|            | 2017 |                           |                                    | 45 (#66)                             | 78 (free)                                |
|            | 2018 | 6,70 (#11)                | 7,10 (#33)                         | 45 (#67)                             | 75 (free)                                |
|            | 2019 |                           |                                    | 45 (#66)                             | 72 (free)                                |
|            | 2020 | 6,68 (#12)                | 6,95 (#36)                         | 45 (#57)                             | 71 (free)                                |
| <b>TOG</b> | 2016 | 4,84 (#70)                | 4,80 (#78)                         | 32 (#116)                            | 48 (partly free)                         |
|            | 2017 |                           |                                    | 32 (#117)                            | 48 (partly free)                         |
|            | 2018 | 5,10 (#62)                | 5,07 (#73)                         | 30 (#129)                            | 47 (partly free)                         |
|            | 2019 |                           |                                    | 29 (#130)                            | 43 (partly free)                         |
|            | 2020 | 4,96 (#67)                | 4,87 (#78)                         | 29 (#134)                            | 43 (partly free)                         |

**Tabelle 17** Evaluierungsteam

| <b>Name</b>           | <b>Vorname</b> | <b>Funktion</b>          |
|-----------------------|----------------|--------------------------|
| <b>Kernteam</b>       |                |                          |
| Roxin                 | Helge          | Teamleiter               |
| Eppler                | Mirko          | Evaluator                |
| Heinelt               | Marie-Sophie   | Evaluatorin              |
| <b>Mitwirkende</b>    |                |                          |
| Bornemann             | Amelie         | Projektadministratorin   |
| Dihstelhoff           | Julius         | Gutachter (TUN)          |
| Gurmu                 | Mesay          | Gutachter (ETH)          |
| Hartmann              | Christof       | externer Peer-Reviewer   |
| Keijzer               | Niels          | externer Peer-Reviewer   |
| Kottoh                | Michael        | Gutachter (GHA)          |
| Mrad                  | Mounir         | Gutachter (TUN)          |
| Schmitt               | Johannes       | interner Peer-Reviewer   |
| Welker                | Janina         | Studierende Beschäftigte |
| Wodajo Wondumagegn    | Nardos         | Gutachterin (ETH)        |
| Yankson               | Paul           | Gutachter (GHA)          |
| <b>Verantwortlich</b> |                |                          |
| Leiderer              | Stefan         | Abteilungsleiter         |