



**Partnerschaft der IDA zum  
Abbau der Armut  
(GJ 94 - 00)  
Unabhängige Evaluierung  
Zusammenfassung**

<http://www.worldbank.org/html/oed>

2001  
Die Weltbank  
Washington, D. C.



Copyright © 2001  
Operations Evaluation Department  
Partnerships & Knowledge Programs (OEDPK)  
E-Mail: [ecampbellpage@worldbank.org](mailto:ecampbellpage@worldbank.org)  
E-Mail: [eline@worldbank.org](mailto:eline@worldbank.org)  
Telefon: +1 202-458-4497  
Fax: +1 202-522-3125

Die Reihe der OED Arbeitspapiere informiert über die Ergebnisse der laufenden Arbeiten, um den Gedankenaustausch zu der Frage, wie die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik durch Evaluierung verbessert werden kann, anzuregen. Ein Ziel der Reihe ist die rasche Weitergabe der Ergebnisse, auch wenn diese dadurch eher formlos präsentiert werden. Die Arbeiten sind mit den Namen der Verfasser versehen und entsprechend zu zitieren.

Dieses Dokument spiegelt ausschließlich die Erkenntnisse, Interpretationen, Meinungen und Schlußfolgerungen der jeweiligen Verfasser wider. Diese stimmen nicht unbedingt mit den Auffassungen der Abteilung für Programmevaluierung (OED) oder einer anderen Abteilung der Weltbank, des Exekutivdirektoriums oder der von ihm vertretenen Länder überein.

---

# INHALT

- 5 Vorwort
- 7 Zusammenfassung



---

# VORWORT

Angesichts zunehmend komplexerer entwicklungspolitischer Herausforderungen waren in der Zeit von IDA10-12 eine Erweiterung der internationalen entwicklungspolitischen Agenda sowie bedeutende Anstrengungen von Regierungen, bürgerlicher Gesellschaft und externen Hilfsorganisationen zu verzeichnen, deren Ziel die Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe war. Vor diesem Hintergrund gaben die IDA-Vertreter diese unabhängige Prüfung der Leistung der IDA bei der Umsetzung der Erklärungen in den Auffüllungsvereinbarungen zu IDA10-12 in Auftrag, um daraus Erkenntnisse für die nächste Auffüllung zu gewinnen.

Über diesen siebenjährigen Zeitraum hat die IDA ihre Relevanz deutlich verstärkt und ihre Portfolio-Leistung verbessert. Sie hat ihren Auftrag neu gestaltet, ihre Länderhilfsprogramme neu positioniert, ihre Fähigkeit verbessert, auf Kreditnehmer und deren Bedürfnisse besser einzugehen, ihre Präsenz im Feld verstärkt und ihre Kreditinstrumente diversifiziert. Vor kurzem hat sie ferner ihre Bemühungen zur Koordinierung der Entwicklungshilfe im Kontext der CDF- und PRSP-Initiativen intensiviert.

Daher präsentiert sich die IDA im Geschäftsjahr 2000 ganz anders als im Geschäftsjahr 1994. Dennoch zeigen enttäuschende Fortschritte beim Armutsabbau – insbesondere in Afrika – daß die Veränderungen in der IDA weiter vorangetrieben werden müssen, um dem neuen Denken mit Blick auf die Eigentumsbeteiligung der Länder, der Konditionalität und der länderbasierte Gestaltung und Planung der Entwicklungshilfe in vollem Umfang gerecht zu werden. Fokussierung auf Führungs- und Kontrollstrukturen, die Schaffung von Kapazitäten und auf Entwicklungsergebnisse, der Übergang von der ad hoc- zur strukturierten Koordinierung der Geber und eine klar definierte Rolle der IDA auf globaler Ebene sind ebenfalls entscheidend, um den Trend zur Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungspolitik der IDA aufrechtzuerhalten.

Die Erklärungen bei der Wiederauffüllung der Mittel von IDA10-12 waren höchst relevant und aktuell. Sie haben die IDA dazu ermuntert, zunehmend Maßnahmen zu ergreifen, die mit dem sich in der internationalen

Entwicklungsgemeinschaft herausbildenden Konsens im Einklang stehen. Doch sie entpuppten sich auch als außerordentlich anspruchsvoll – sowohl für die IDA als auch für die Kreditnehmer. Alles in allem beurteilt dieser Bericht die Leistung der IDA bei der Umsetzung der Auffüllungserklärungen als zufriedenstellend – wenn auch mit Einschränkungen. Die Entwicklungsergebnisse von IDA-Programmen, auf die exogene Faktoren, die Leistung von Kreditnehmern und Partnern sowie die Leistung der IDA selbst Einfluß hatten, werden als teilweise zufriedenstellend gewertet, wobei jedoch im Verlauf eine Verbesserung festzustellen war.

Dank der Hilfe der IDA sind einige IDA-Kreditnehmer heute besser als zu Beginn von IDA10 in der Lage, sich auf die Ziele eines breit angelegten Wachstums sowie des Abbaus der Armut zu konzentrieren. Dennoch müssen die Zusammenhänge zwischen Länderprogrammen und Ergebnissen beim Armutsabbau deutlicher gemacht werden. Klarer definierte Strategien zu Fragen der Entwicklung des privaten Sektors, zu Geschlechterfragen und zur Umwelt- / Sozialverträglichkeit müssen besser in Länderhilfsstrategien integriert werden. Ferner ist nach wie vor viel zu tun, um Strategien für einen breit angelegten Armutsabbau sowie Fragen der Führungs- und Kontrollstrukturen und der institutionellen Entwicklung in makroökonomische und sektorale Strategien und Interventionen im Rahmen von spezifischen Länderkontexten zu integrieren.

Durch die Bemühungen der Geschäftsführung, den Umbau der Organisation in diesem Zeitraum zu

beschleunigen, haben der Länderfokus und die Reaktionsfähigkeit angesichts der mittlerweile 24 im Feld tätigen IDA-Länderdirektoren zugenommen. Neuerungen bei den Kreditinstrumenten haben die Flexibilität und den Einfluß auf die institutionelle Entwicklung erhöht. Dennoch ist die Umsetzung von zentralen IDA-Zielen in überwachbare Programme und nachprüfbarere Ergebnisse noch weit von ihrem Abschluß entfernt. Vor allem unternehmensbezogene Fragen der Rechenschaftspflicht für die Einhaltung von Vorgaben, Investitionen in die Analysetätigkeit und die Schaffung von Kapazitäten, die Verfolgung der Fortschritte, die Evaluierung der Ergebnisse und die Abstimmung der Mittel auf die Programmprioritäten erfordern mehr Aufmerksamkeit und weitere Maßnahmen, wie auch jüngere Prüfungen und Vorschläge der Geschäftsführung andeuten.

Der Berichtszeitraum war zweifelsohne von erheblichen Umwälzungen geprägt – in den Kreditnehmerländern, der IDA und dem Entwicklungssystem. Der politische Rahmen von IDA10-12 hat die IDA ermuntert, sich in eine Richtung zu entwickeln, welche den vorrangigen entwicklungspolitischen Problemen der Kreditnehmer besser Rechnung trägt. Mit Blick auf die Umsetzung der CDF- und PRSP-Initiativen, die während IDA12 übernommen wurden, befinden sich sowohl die IDA als auch ihre Partner noch in einem Lernprozeß.

Was die nächste IDA-Auffüllung angeht, sind zuerst und zuvorderst die Konsolidierung der IDA-Mandate im Kontext der Umsetzung der CDF- und PRSP-Initiativen sowie die Fokussierung auf weitere Verbesserungen bei

der Umsetzung von Länderhilfsstrategien und -programmen vonnöten. Eine bessere Umsetzung setzt voraus, daß besonderes Augenmerk auf mehr Selektivität auf Länder- und Programmebene, entschlossenes Handeln zur Koordinierung und Harmonisierung der Geber zwecks Senkung der auf den Kreditnehmern lastenden hohen Transaktionskosten der Entwicklungshilfe, die systematische Überwachung und Evaluierung sowie auf die Fokussierung auf Ergebnisse und die internationalen Entwicklungsziele gelegt wird. Die vollständige, mehrjährige Finanzierung kreditbezogener und kreditunabhängiger Leistungen im Rahmen der CAS sowie neue Verpflichtungserklärungen (auch neue IDA-Erklärungen) sind unbedingt erforderlich, um die Mittel auf die Programmprioritäten abzustimmen.

Schließlich schlägt der Bericht eine bessere Feinabstimmung des Auffüllungsprozesses vor. Die Auffüllungserklärungen stehen zwar mit dem aufkommenden neuen Paradigma der Entwicklungspolitik in Einklang, wurden jedoch auch als zu starr formuliert und überfrachtet wahrgenommen. Mehr Realismus mit Blick auf die Frage, was die IDA und ihre Kreditnehmer in einer Dreijahresperiode tatsächlich zu erreichen vermögen, ist wünschenswert. Entsprechend bedarf der Auffüllungsprozeß einer engeren Zusammenarbeit zwischen allen Entwicklungspartnern. Die IDA sollte in Absprache mit ihren Kreditnehmern eine längerfristige, ergebnisorientierte Vision entwickeln. Sie sollte Entwicklungsländer sowohl an der Festlegung der Auffüllungsprioritäten als auch an der Überwachung der Leistung der IDA beteiligen und Verpflichtungen mit Blick auf überwachbare, erreichbare Ziele definieren.



Robert Picciotto  
Generaldirektor, Projektevaluierung



# ZUSAMMENFASSUNG

*Die IDA hat den Auftrag, effiziente und wirksame Programme zum Abbau der Armut und zur Verbesserung der Lebensqualität in den ärmsten Mitgliedsländern zu unterstützen. . . Der Schwerpunkt muß auf der Nachhaltigkeit und der Gerechtigkeit liegen, um einerseits dauerhafte Entwicklungserfolge mit einem umweltgerechten Rahmenwerk zu erzielen und andererseits Hemmnisse abzubauen sowie Möglichkeiten für Benachteiligte zu schaffen.*

Die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) ist ein einzigartiges Instrument zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, das sich auf Hilfen für die ärmsten Länder der Welt konzentriert. Die Gründung der IDA im Jahr 1960 – als eigenständig finanzierter, aber wesentlicher Teil der Weltbank-Gruppe – stellte eine kühne Innovation und ein beispielloses Bekenntnis der internationalen Gemeinschaft zur Verbesserung der weltweiten Wohlfahrt dar. Seit 40 Jahren leistet die IDA durch eine Kombination aus Krediten zu Vorzugsbedingungen, Analysetätigkeit und Diensten zur Koordinierung der Entwicklungshilfe einen erheblichen und unverkennbaren Beitrag zum Wachstum und Armutsabbau in Ländern mit niedrigem Einkommen.

Im Laufe des von diesem Prüfbericht abgedeckten siebenjährigen Zeitraums (GJ 94 – GJ 00) vergab die IDA Kredite in Höhe von insgesamt 42 Milliarden US-Dollar an rund 77 Kreditnehmerländer mit niedrigem Einkommen. Diese Mittel unterstützen die Anstrengungen der Länder, durch bessere wirtschaftspolitische Maßnahmen und Investitionen, den erweiterten Zugang zu grundlegender Schulbildung, Gesundheits- und anderen Sozialleistungen sowie durch die Stärkung der Verwaltung des öffentlichen Sektors und der Führungs- und Kontrollstrukturen das nachhaltige Wirtschaftswachstum und den Armutsabbau zu beschleunigen. Die IDA hat ferner bei der Bewältigung der beispiellosen Herausforderungen, vor denen Transformationsländer stehen, sowie mit Blick auf die besonderen Bedürfnisse von Ländern nach einem Konflikt Hilfe geleistet. Zwar ist dieser Zeitraum von

## Sonderbeitrag 1. Verpflichtungserklärungen anlässlich der Wiederauffüllung der Mittel für IDA10-12

Allgemein ausgedrückt, legen die drei Vereinbarungen zur IDA-Auffüllung – Berichte, die die Ziele der IDA für jeden Finanzierungszyklus von drei Jahren definieren – den Abbau der Armut als oberstes Ziel der IDA fest und weisen die IDA an:

- den Schwerpunkt bei der Unterstützung der Länderentwicklung auf die Armut zu legen
- Hilfen zur Unterstützung dieses Ziels darauf auszurichten, daß der Zugang zu grundlegenden Sozialleistungen und sozialen Einrichtungen erweitert, ein breit angelegtes Wachstum unterstützt, gute Führungs- und Kontrollstrukturen gefördert sowie geschlechter- und umweltbezogene Gesichtspunkte in die Entwicklungsbemühungen integriert werden
- die Wirksamkeit ihrer Entwicklungspolitik durch selektivere, partizipativere und besser koordinierte Länderhilfsprogramme zu erhöhen.

Die spezifischen Erklärungen in Zusammenhang mit diesen Anweisungen setzen auf sechs Programmprioritäten (Armut, soziale Sektoren, Entwicklung des privaten Sektors, Geschlechterfragen, Umwelt sowie Führungs- und Kontrollstrukturen) und vier Prozessen auf (Länderhilfsstrategien, leistungsorientiertes Zuteilungssystem, Beteiligung und Koordinierung der Entwicklungshilfe).

anhaltender Armut, zunehmender Ungleichheit und Konflikten geprägt, doch haben einige Ländern, in denen derzeit IDA-Programm umgesetzt werden, einen Rückgang der Armutshäufigkeit verzeichnet, die gesellschaftliche Entwicklung gefördert und begonnen, Reformen der Führungs- und Kontrollstrukturen und des öffentlichen Sektors einzuleiten.

Auf Wunsch der Regierungen der IDA-Geberländer und der Direktoren der IDA untersucht dieser Bericht die Programme IDA10-11 und – auf vorläufiger Basis – IDA12. Er untersucht ferner, wie erfolgreich die IDA die Verpflichtungserklärungen, wie sie in den Berichten zur Wiederauffüllung der IDA-Mittel für jeden dieser Zeiträume festgeschrieben sind, in die Tat umgesetzt hat.

## ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Die Erklärungen bei der Wiederauffüllung der Mittel für IDA10-12 (wie in Sonderbeitrag 1 zusammengefaßt) waren höchst relevant und aktuell. Sie ermunterten die IDA, sich an ein neues Paradigma der Entwicklungspolitik anzupassen, das einen umfassenden Ansatz zum Armutsabbau verkörpert, der sämtliche Lehren aus der bisherigen Entwicklungspolitik widerspiegelt. Für sich genommen, waren die Bereiche, in denen die Tätigkeit verstärkt werden sollte, sinnvoll gewählt. Doch zusammen erwiesen sie sich als außerordentlich anspruchsvoll – sowohl für die IDA als auch für die Kreditnehmer. Selbst in Ländern, die sich nachdrücklich zum Abbau der Armut und zur nachhaltigen Entwicklung verpflichten, sind die Bildung eines Konsens für den Wandel, die Reformierung der Politik und die Stärkung der institutionellen Kapazitäten schwierige Aufgaben, die in Ländern mit begrenztem Human- und Finanzkapital nicht erfüllt werden können, ohne harte Entscheidungen und Austauschbeziehungen in Kauf zu nehmen.

Bei der Evaluierung der Leistung der IDA ist es wichtig, ihre Hilfe in einen Kontext zu setzen. Die IDA stellt nur einen kleinen Teil der Ressourcen bereit, die Länder nutzen, um ihre entwicklungspolitischen Prioritäten zu verfolgen – der Löwenanteil stammt von den Ländern selbst. Die IDA ist ferner nur eine von vielen externen Hilfsorganisationen, die in den 1990er Jahren 14 bis 18 Prozent zur gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe beisteuerte. Sie kann Ländern nicht vorschreiben, welche Entscheidungen sie zu treffen haben, wenngleich sie sie durchaus unterstützen und beeinflussen kann – und dies auch tut. Noch kann allein die IDA für die in den Ländern erzielten Ergebnisse der Entwicklungspolitik

verantwortlich gemacht werden. Auch die Leistung der Kreditnehmer und der anderen Entwicklungspartner sowie der Wandel des globalen wirtschaftlichen Umfelds haben einen gewichtigen Einfluß auf die Ergebnisse. Die IDA kann und sollte jedoch dafür verantwortlich gemacht werden, wie verantwortungsvoll sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben, etwa der kreditbezogenen und kreditunabhängigen Beratungsdienste, bei der Verwendung der zu Vorzugsbedingungen gewährten Mittel harte Entscheidungen trifft und unumgängliche Austauschbeziehungen in Kauf nimmt und wie effektiv sie ihre Hilfe auf die Prioritäten und Gegebenheiten in den Kreditnehmerländern abstimmt. Dieser Prüfbericht evaluiert die IDA im wesentlichen im Hinblick auf diese Aspekte, das heißt die Relevanz der IDA (ob sie also unter Berücksichtigung der Maßnahmen Dritter „das Richtige getan“ hat) sowie ihre Wirksamkeit und Effizienz (ob sie also „alles richtig gemacht“ hat). (Eine kurze Zusammenfassung des Berichts ist Sonderbeitrag 2 zu entnehmen.)

## Einhaltung

Alles in allem ist die IDA der langen Liste der Auffüllungserklärungen in zufriedenstellendem Maße gerecht geworden, wenn auch mit bedeutenden Einschränkungen. Durch die Umsetzung der IDA-Erklärungen wurden Länderprogramme neu positioniert, um besser auf die entwicklungspolitischen Prioritäten eingehen zu können. Die IDA hat den Schwerpunkt der Länderhilfsstrategien, Analysetätigkeit und Kreditvergabe stärker auf den Aspekt Armut verlagert. Sie hat einen erheblichen Beitrag zur Sammlung und Analyse von Armutsdaten geleistet, eine deutliche Präsenz in den sozialen Sektoren geschaffen und die armutsbezogenen und sozialen Dimensionen ihrer Anpassungsprogramme verbessert. In jüngster Zeit hat die IDA ihre Tätigkeit zur Förderung guter Führungs- und Kontrollstrukturen als zentralen Faktor der Entwicklungsbemühungen der Länder deutlich ausgeweitet.

Um die Wirksamkeit ihrer Länderprogramme zu erhöhen, hat die IDA ferner ihren Länderhilfsstrategien (*Country Assistance Strategies*, CAS) stärker die Funktion eines Hilfsmittels zur umfassenden Beurteilung und Programmplanung zugewiesen. Sie hat den Zusammenhang zwischen Länderleistung und Kreditvergabe gestärkt, die Beteiligung von Interessengruppen an Projekten und Programmen gefördert und ihre Bemühungen zur Koordinierung der Entwicklungshilfe

vor allem in den letzten fünf Jahren intensiviert. Alles das sind wichtige Leistungen.

Im Hinblick auf die Schwerpunkte von Programmen und Prozessen wurden jedoch nicht alle Vorgaben in einheitlichem Maße erfüllt. Führungs- und Kontrollstrukturen wird bei der Festlegung der Programmprioritäten erst seit kurzem die gebührende Bedeutung beigemessen. Bei der Integration entscheidender Gesichtspunkte der Entwicklung des privaten Sektors sowie von Geschlechter- und Umweltfragen in Länderhilfsprogramme wurden nur zum Teil und auch nur stockend Fortschritte erzielt. Außerdem wurde weder die Programmselektivität noch die Koordinierung mit Entwicklungspartnern in dem von

den Auffüllungserklärungen geforderten Maß erreicht, obwohl der Umfassende Entwicklungsrahmen (CDF) und die PRSP-Initiativen (Poverty Reduction Strategy Paper) in den letzten zwei Jahren wieder für neue Dynamik sorgten.

### Entwicklungsergebnisse

Natürlich sind die Einhaltung der Auffüllungserklärungen und die Ergebnisse der Entwicklungspolitik zwei verschiedene Dinge. Genauso wenig ist die Leistung bei der Umsetzung der Auffüllungserklärungen (die im wesentlichen mit Blick auf den Einsatz und den Ertrag statt auf die Ergebnisse formuliert sind) der einzige

### Sonderbeitrag 2. Der IDA-Prüfbericht in Kürze

Auf Wunsch der Regierungen der IDA-Geberländer und der Direktoren der IDA untersuchte die OED die Umsetzungsleistung der IDA im Rahmen von IDA10-12. Die OED bewertet die Erklärungen anlässlich der Wiederauffüllung der Mittel von IDA10-12 als höchst relevant und brandaktuell, zugleich aber auch als außerordentlich ambitioniert – für die IDA wie auch die Kreditnehmer. Diese Erklärungen sehen unter anderem vor: (1) den Schwerpunkt bei der Unterstützung der Länderentwicklung auf die Armut zu legen, (2) den Zugang zu Sozialleistungen und sozialen Einrichtungen zu erweitern, ein breit angelegtes Wachstum sowie gute Führungs- und Kontrollstrukturen zu fördern und Geschlechter- und Umweltfragen in die Entwicklungsbemühungen zu integrieren sowie (3) die Wirksamkeit ihrer Entwicklungspolitik durch selektivere, partizipativere und besser koordinierte CAS zu erhöhen.

Alles in allem bewertet die OED die Leistung der IDA im Hinblick auf diese Erklärungen als zufriedenstellend, wenn auch mit Einschränkungen. Die IDA hat sehr viel unternommen, um den Schwerpunkt der Analysetätigkeit, des politischen Dialogs und der Kreditvergabe stärker auf die Armut zu verlagern. Die Qualität der kreditbezogenen und kreditunabhängigen Dienste hat sich verbessert. Vor kurzem hat sie das Thema Führungs- und Kontrollstrukturen stärker in den Mittelpunkt gerückt. Bei der Integration der Entwicklung des privaten Sektors, der Geschlechtergleichheit und der Umweltverträglichkeit in ihre Länderhilfsprogramme hat sie jedoch nur geringe Fortschritte erzielt. Angesichts zahlloser Faktoren, die sich der Kontrolle der IDA entziehen, werden die entwicklungspolitischen Ergebnisse der IDA-Programme als teilweise zufriedenstellend beurteilt. Die IDA und ihre Partner haben jedoch noch viel zu tun, um die vielschichtige Herausforderung zu meistern, ein nachhaltiges, armenfreundliches und breit angelegtes Wachstum zu fördern.

Mit Blick auf die Zukunft sollte sich die IDA auf die Umsetzung ihres bestehenden politischen Rahmens konzentrieren, Ressourcen auf die strategischen Prioritäten abstimmen und ihre Mandate konsolidieren. Sie sollte den Schwerpunkt stärker auf jene Bereiche legen, in denen sie über komparative Vorteile verfügt, und folglich die Arbeit auf strategischer Ebene zur Unterstützung von Reformen, welche gesamte Volkswirtschaften, Sektoren und Regierungen betreffen, sowie die Schaffung von Kapazitäten zu Kernpunkten jedes Aspekts ihrer Tätigkeit machen. Mit der vollen Unterstützung der an ihr beteiligten Länder sollte sie die Harmonisierung und Koordinierung der Entwicklungshilfe – auf globaler und landesweiter Ebene – offensiver unterstützen, um die hohen Transaktionskosten der Entwicklungshilfe zu verringern.

Dazu bedarf es einer noch stärkeren Länder- und Programmselektivität; der Intensivierung der Tätigkeit in Schlüsselbereichen wie der Reform des öffentlichen Sektors und der institutionellen Entwicklung, einer gemeinsamen Verpflichtung mit den Partnern, von der ad hoc- zur strukturierten Koordinierung der Hilfsprogramme überzugehen, weiterer Investitionen in die Analysetätigkeit der IDA sowie der vollständigen Finanzierung angenommener Länderhilfsstrategien (CAS).

Auch von Anpassungen des Auffüllungsprozesses würde die IDA profitieren. Dieser Prozeß könnte durch drei Veränderungen verbessert werden: Entwicklung einer längerfristigen, ergebnisorientierten Vision, Beteiligung der Entwicklungsländer an der Festlegung der Prioritäten und der Überwachung der Auffüllungserklärungen sowie Definition von Erklärungen im Hinblick auf überwachte und erreichbare Ziele mit realistischer Kostenkalkulation.

Faktor, der diese Ergebnisse bestimmt. Das globale Umfeld war für Länder mit schwachen Institutionen und mangelhaften Führungs- und Kontrollstrukturen schwierig, und die Armutstrends sind enttäuschend. Vor diesem Hintergrund ist die verbesserte entwicklungspolitische Wirksamkeit der IDA-Programme bemerkenswert, obgleich ihr entwicklungspolitischer Erfolg insgesamt, gemessen an den ehrgeizigen Zielen, nur teilweise zufriedenstellt.

Zwar hat die IDA zahlreiche Länder gut dabei unterstützt, die Grundlagen für Wirtschaftswachstum und Armutsabbau zu schaffen, doch hatten die IDA-Länder bei ihren Versuchen, das Wachstum über einen ausreichend langen Zeitraum und durch geeignete Maßnahmen, die der Mehrzahl der Armen zugute kommen, auf einem ausreichend hohen Niveau zu halten, einen gemischten Erfolg. Das zeigt, daß sich zahlreiche Faktoren, auf die die IDA keinen Einfluß hat, auf das Ergebnis der Entwicklungspolitik auswirken: regionale Konflikte, mangelnde Kapazitäten im Inland, durchwachsene Leistungen der Politik, die schwankende Qualität der Entwicklungshilfe sowie exogene Schocks. Es werden aber auch die Bereiche deutlich, in denen die eigene Leistung der IDA, die im allgemeinen zufriedenstellend ist und sich bessert, weiter verbessert werden und noch positiver zu den Ergebnissen der Entwicklungspolitik beitragen könnte.

Die IDA hat wichtige Neuerungen an ihrer Organisation, den Kreditinstrumenten und Hilfsstrategien vorgenommen, damit ihre Programme noch stärker auf die entwicklungspolitischen Prioritäten in den Ländern eingehen. Verlässliche Mechanismen zur Selbstevaluierung und Umgestaltung der Maßnahmen wurden geschaffen und tragen zu einer höheren Wirksamkeit der Entwicklungspolitik bei. Vor allem aber hat sich die Leistung der IDA-Kreditvergabe erheblich gebessert. Allerdings wurde zwischen institutionellen Prioritäten und Länderprogrammen kein sehr enger Zusammenhang hergestellt. Und nach wie vor gibt es Schwachstellen bei kreditbezogenen und kreditunabhängigen Aktivitäten, die die Wirksamkeit von IDA-Programmen auf Projekt- und Länderebene beeinträchtigen. Kürzungen der Mittel für die Analysetätigkeit, das große Problem, die Arbeit an Führungs- und Kontrollstrukturen zu intensivieren, das geringe Tempo, mit dem der Einfluß der institutionellen Entwicklung und die Unterstützung bei der Schaffung von Kapazitäten verbessert werden, die ungenügende Selektivität sowie

die nicht ausreichende Überwachung und Evaluierung auf Länder- und Projektebene erfordern drastischere Abhilfemaßnahmen, wie die Geschäftsführung in ihren Selbstbeurteilungen bestätigt und in einigen Fällen auch deutlich hervorgehoben hat.

## ZWECK DIESES PRÜFBERICHTS

Die Hauptziele und grundlegenden Merkmale der IDA haben sich seit ihrer Gründung nicht geändert. Doch die IDA hat ihren Ansatz progressiv verfeinert und erweitert. Mit der Veröffentlichung des Weltentwicklungsberichts 1990: Armut, der Strategien zum Armutsabbau durch wirtschaftspolitische Reformen und produktive Investitionen befürwortete, war man an einem intellektuellen und programmatischen Scheideweg angelangt. Das Ziel war, das Einkommen der Armen durch arbeitintensives Wachstum zu steigern und ihren Zugang zu Sozialleistungen, sozialen Einrichtungen und sozialen Sicherungsnetzen zu erweitern. Die Strategie baute auf empirischen Belegen für die Bedeutung des Wachstums und die zentrale Rolle der Entwicklung des Humankapitals bei der deutlichen und nachhaltigen Erhöhung des Lebensstandards auf.

Die Auffüllungserklärungen zu IDA10-12 griffen den Rahmen der Strategie von 1990 auf und forderten, die Fokussierung der IDA auf die Armut zu verstärken. Sie erweiterten die Agenda um Geschlechter- und Umweltfragen sowie Führungs- und Kontrollstrukturen als Teil eines "breit angelegten Rahmens für den Armutsabbau" (Bericht zu IDA12). Sie drängten die IDA ferner, die Wirksamkeit durch eine stärkere Eigentumsbeteiligung der Länder und bessere Partnerschaften in der Entwicklungspolitik zu erhöhen. Der diversifizierte, komplexe politische Gehalt dieser Erklärungen, der ein Abrücken von den allgemeineren Leitlinien früherer Auffüllungsvereinbarungen darstellt, ist der wesentliche Grund für diesen Prüfbericht. Hat die IDA verantwortungsvoll gehandelt, um die Auffüllungserklärungen umzusetzen? Hat sie sich schnell genug geändert – und auch in die richtige Richtung? Ist sie folglich gut genug ausgestattet, um Kreditnehmerländer in der heutigen Zeit des raschen technologischen Wandels, der grenzüberschreitenden privaten Investitionen und einer zunehmend gefährdeten Umwelt zu unterstützen? Dies sind die Fragen, welche die IDA-Vertreter dazu veranlaßt haben, eine unabhängige Prüfung der Leistungen der IDA zu fordern.

## ZUM PROGRAMM

### Stärkerer Fokus auf der Armut

Seit sie die Armutsstrategie von 1990 übernommen hat, hat die IDA bei ihrer Analysetätigkeit, der Vergabe von Investitionskrediten und den Anpassungsprogrammen den Fokus stärker auf die Armut gelegt. Sowohl die Dynamik als auch die Spezifität haben in den anschließenden Auffüllungszeiträumen zugenommen. Interne politische und institutionelle Umwälzungen in Kombination mit externen Hilfen von der IDA (und anderen Gebern) haben zahlreiche IDA-Kreditnehmer in die Lage versetzt, sich stärker als zu Beginn des untersuchten Zeitraums darum zu bemühen, die Ziele des Armutsabbaus zu erreichen. Doch substantielle, nachhaltige Ergebnisse für die Armen setzen eine Konsolidierung und Vertiefung der Reform der Entwicklungspolitik und Entwicklungshilfe voraus.

*Länderhilfsstrategien neu ausrichten.* Die IDA-Erklärungen haben den Abbau der Armut als oberstes Ziel bekräftigt, und dieses Ziel spiegeln auch die Länderhilfsstrategien der IDA insbesondere seit 1997 in zunehmendem Maße wider. Ein breit angelegtes Wachstum, die Entwicklung des Humankapitals und der Schutz von schutzlosen Bevölkerungsgruppen sind zu allgemeinen Zielen der CAS geworden. Die CAS basieren ferner zunehmend auf einer umfassenden Armutsbeurteilung sowie Beratungen mit Interessengruppen. Bis zum Geschäftsjahr 2000 beinhaltete eine wachsende Zahl von CAS der IDA Zielsetzungen mit Blick auf den Armutsabbau, die mit Zwischenzielen und Benchmarks zur Verfolgung der Leistung der Länder sowie der IDA verknüpft waren.

Um den stärkeren Fokus der CAS zu untermauern, hat die IDA einen erheblichen Beitrag zur Sammlung und Veröffentlichung von Armutsdaten und Analysen geleistet. Armutsbewertungen wurden in 90 Prozent der bezugsberechtigten IDA-Kreditnehmerländer durchgeführt, Analysen der öffentlichen Ausgaben in fast der Hälfte. Dennoch bedarf es nach wie vor weiterer Verbesserungen bei der Festlegung derjenigen Programmprioritäten, die den größten Einfluß auf den Abbau der Armut haben werden. Dazu muß der Qualität und der politischen Relevanz von ökonomischen und sektoralen Programmen größere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Der Schwerpunkt muß darauf gelegt werden, die Fähigkeiten der Kreditnehmer zur Sammlung und Analyse von Armutsdaten, der Überwachung der Fortschritte und der Verbesserung der Programmergebnisse zu stärken.

**Zugang zu Sozialleistungen erweitern.** Die Erklärung der IDA, mehr Kredite für den sozialen Sektor zu vergeben, wurde in der Zeit von IDA10-12 höchst zufriedenstellend umgesetzt. Der Anteil der Investitionskredite für den sozialen Sektor ist von 20 Prozent der insgesamt von der IDA vergebenen Investitionskredite Ende der 1980er Jahre auf ein seit 1995 konstantes Niveau von 40 Prozent gestiegen. Dadurch ist die IDA der bedeutendste Geldgeber für Projekte zur menschlichen Entwicklung und eine wichtige Quelle für Analysen und Beratungsleistungen geworden – vor allem in Afrika. Durch ihre Analysetätigkeit, Kreditvergabe und technische Unterstützung hat die IDA Ländern geholfen, ihre Maßnahmen zur menschlichen Entwicklung zu stärken, Sozialausgaben zu erhöhen, den Zugang zu grundlegenden Leistungen zu erweitern und – insbesondere in Transformationsländern – Renten- und andere soziale Sicherungssysteme umzubauen. Ganz allgemein hat die IDA den Schwerpunkt ihrer Hilfen von Projekten auf sektorweite Reformen verlagert und in praktisch allen aktiven Kreditnehmerländern irgendeine Form von Hilfe für den sozialen Sektor geleistet.

Unter dem Strich war die IDA mit ihrer Unterstützung der Länder bei der Erweiterung des Zugangs zu Sozialleistungen und sozialen Einrichtungen erfolgreicher als bei der Verbesserung der Qualität der Bereitstellung dieser Leistungen für die Armen. Die schwierige Aufgabe bestand darin, Länder beim Umgang mit politisch und institutionell komplexen Problemen, insbesondere Defiziten bei der Verwaltung des öffentlichen Sektors und der institutionellen Entwicklung, zu unterstützen, welche die für nachhaltige Erfolge benötigten sektorweiten Reformen und Programme behindern. Die IDA hat auf diese Herausforderung mit mehreren Programmneuerungen reagiert, etwa mit neuen sektor- und landesweiten, programmatischen, anpaßbaren Kreditinstrumenten, einer stärkeren Präsenz im Feld und einer größeren Priorität für institutionelle Veränderungen, wobei die Bedeutung von Partnerschaften und der Eigentumsbeteiligung der Länder an politischen Reformen deutlicher anerkannt wurde. Die IDA hat sich zudem stärker an sektorweiten, von den Ländern geleiteten und von Gebern koordinierten Programmen im Bildungs- und Gesundheitsbereich beteiligt, länderübergreifenden (sei es auf regionaler oder globaler Ebene) Programmen mehr Aufmerksamkeit geschenkt sowie in jüngster Zeit die engere Koppelung von Reformen des sozialen Sektors an Ziele des Armutsabbaus unterstützt, indem sie den Ländern bei der Erstellung von

Strategiepapieren zum Abbau der Armut half. Jede dieser Neuerungen ist sehr vielversprechend – führt aber zugleich zu operativen Problemen, die nach weiteren ergebnisorientierten Prozeß- und Verfahrensänderungen seitens der IDA und anderer Geber verlangen.

**Die Herausforderung: ein breit angelegtes Wachstum**  
Bei der Förderung des breit angelegten Wachstums, also der zweiten Komponente ihres Rahmenwerks zum Abbau der Armut, hat die IDA bei der Umsetzung der Erklärung, daß die armutsbezogene und soziale Dimension von Strukturanpassungsprogrammen stärker betont und die Unterstützung der Entwicklung des privaten Sektors verstärkt werden soll, Beachtliches geleistet. Dennoch stellt die Beschleunigung des breit angelegten, Arbeitsplätze schaffenden Wachstums nach wie vor eine große Herausforderung dar.

**Nutzen aus Anpassungskrediten.** Bewertungen von Projekten der Weltbank deuten darauf hin, daß sich die entwicklungspolitische Wirksamkeit von Anpassungsprogrammen verbessert hat. Der Anteil der befriedigenden Bewertungen der Ergebnisse ist von 65 Prozent der abgeschlossenen Projekte während IDA9 auf 80 Prozent während IDA11-12 gestiegen. In reformbereiten Ländern haben die Anpassungsprogramme der IDA zu makroökonomischer Stabilität und zur Beseitigung von zentralen wirtschaftlichen Verzerrungen beigetragen, während Belege für die Schaffung von Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten für die Armen weniger eindeutig sind. Warum war es für die Entwicklungspartner, unter anderem die IDA, so schwierig, die Länder dabei zu unterstützen, mehr als die Zwischenziele der Anpassungsprogramme (neue Maßnahmen, Gesetzgebung, Privatisierung) und damit größere Erfolge beim Armutsabbau zu erreichen?

Viele IDA-Länder waren inkonsequent bei der Umsetzung von Reformprogrammen, was ihre Fähigkeit beeinträchtigte, die Wachstumsraten auf hohem Niveau zu halten und die komplexen, für den langfristigen Armutsabbau erforderlichen Strukturreformen umzusetzen. Es hat sich ferner als schwierig erwiesen, praktische politische Maßnahmen zu entwickeln, die nicht einfach nur zu Wachstum, sondern vor allem zu einem breit angelegten Wachstum führen, sowie diejenigen Faktoren anzugehen, die die Fähigkeit der Armen einschränken, die von wachstumsorientierten Maßnahmen geschaffenen Möglichkeiten zu nutzen. Bedeutsam sind dabei evaluative Belege, etwa Berichte von Betroffenen, wonach die Zusammenhänge zwischen Politikwandel, Sektorstrategie

und dem erwarteten Wachstumsmuster in den CAS der IDA nur unzureichend herausgestellt und die Mechanismen, durch die die Vorteile des Politikwandels den Armen zugute kommen sollen, nicht ausdrücklich genannt werden. Studien zu den Determinanten für armenfreundliches Wachstum bei bestimmten Gegebenheiten in einem Land sowie mehr Klarheit und Spezifität zur Frage, wie IDA-Hilfen die Kreditnehmer bei der Festlegung und Durchsetzung landesspezifischer Prioritäten am besten unterstützen können, sind dringend nötig.

**Rückstände bei der Entwicklung ländlicher Gegenden und des privaten Sektors.** Rückstände bei der Entwicklung der ländlichen Gegenden sowie des privaten Sektors sind ebenfalls bedeutende Faktoren, die Anteil an den unbefriedigenden Ergebnissen mit Blick auf das anvisierte, breit angelegte Wachstum haben. Der Anteil der IDA-Kredite für die Entwicklung der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete, die bei den Auffüllungserklärungen zu IDA10-12 weitestgehend außen vor blieb, ist von 23,4 Prozent der Gesamtsumme während IDA10 auf 9,6 Prozent im ersten Jahr von IDA12 gesunken. Es scheint, daß sich die IDA zweckmäßigerweise aus erfolglosen Programmen, etwa Beratungsdiensten „von oben nach unten“ sowie komplexen Aktivitäten zur ländlichen Entwicklung mit überdurchschnittlichen hohen Mißerfolgsraten, zurückgezogen, es jedoch auch versäumt hat, bessere Ansätze zu entwickeln. Anpassungskredite und die zugehörige Arbeit in den Bereichen Wirtschaft und Soziales (ESW) hat in einer Reihe von IDA-Ländern zu wichtigen politischen Reformen geführt, die Verbesserungen der Preisanreize in der Landwirtschaft sowie bei den Agrarexporten mit sich brachten. Allerdings haben die Reformbemühungen andere strukturelle und institutionelle Probleme, die eine höhere Agrarproduktivität, eine bessere Vermarktung von Agrarprodukten und den Abbau der Armut auf dem Land verhindern, nicht gelöst.

Die relative Abnahme der Kredite für die ländliche oder landwirtschaftliche Entwicklung im Vergleich zu Krediten für andere Sektoren ist nicht *a priori* als schlecht zu bewerten, zumal die Höhe der Kredite für Sozialfonds, die ländliche Infrastruktur sowie das Gesundheits- und Bildungswesen stabil geblieben ist. Angesichts der Tatsache, daß der Großteil der Armen der Welt bis weit in das 21. Jahrhundert hinein weiterhin in ländlichen Gegenden leben wird und die Landwirtschaft einen beträchtlichen Teil zum BIP der armen Länder beisteuert, geben die zwischen den Entwicklungspartnern herrschen-

de Uneinigkeit über die Strategien zur ländlichen Entwicklung und die geringere Priorität der Landwirtschaft in Entwicklungshilfeprogrammen jedoch Anlaß zur Sorge. Dem Sektor muß seitens der internationalen Entwicklungsgemeinschaft wieder mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, wobei die Rolle der IDA in Abstimmung mit anderen festgelegt werden muß.

Im Gegensatz dazu hat die IDA, seit Bemühungen zur Stabilisierung der makroökonomischen Bedingungen in den 1990er Jahren zu greifen begannen, ihre Aktivitäten zur Entwicklung des privaten Sektors (PSD) verstärkt und in einigen Teilbereichen auch gewisse Erfolge erzielt. Doch häufig mangelt es den CAS noch immer an klar definierten PSD-Strategien, was zum Teil die unterschiedlichen Sichtweisen der IDA und ihrer Kreditnehmer sowie die nach wie vor bestehenden Schwierigkeiten widerspiegelt, IDA-, IFC- und MIGA-Aktivitäten zu einem einheitlichen Ganzen zu verbinden. In den letzten Jahren hat die IDA die Zusammenarbeit mit der IFC intensiviert. Dennoch können durch eine genauere Beschreibung der Rolle der IDA bei der Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen in den Ländern, durch die Zusammenarbeit der IFC mit privaten Unternehmen, die Katalysatorfunktion der MIGA für ausländische Investitionen, die Umverteilung der Aktivitäten unter den Institutionen und die Aufgabe von Aktivitäten, die andere Stellen besser durchführen können, größere Synergieeffekte genutzt und eine bessere Selektivität erreicht werden. Zwar analysierte die vorherige CAS-Retrospektive der Weltbank nicht die Behandlung von PSD, aber der CAS-Bericht 2000 merkt an, daß die immer frühere Einbeziehung von IFC und MIGA in die Erstellung von CAS die Entwicklung von PSD-Programmen verbessert hat. Er empfiehlt daher, in ausgewählten Ländern Länderhilfsstrategien und Arbeitsprogramme stärker zu integrieren.

Während zahlreiche Bemühungen der IDA zu einem erfolgreichen Projektergebnis führten, geben einige Evaluierungen von IDA-Länderhilfen der Wirksamkeit der PSD-Arbeit der IDA relativ schlechte Noten und weisen auf die Notwendigkeit hin, den Fokus stärker auf das Investitionsklima zu richten. Diese Evaluierungen spiegeln auch die Unzulänglichkeiten wider, die in der Vergangenheit bei der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen und des Finanzwesens auf dem Land bestanden – also zwei Bereichen, in denen sich ein Wandel vollzogen hat und für die es neue Strategien gibt, welche auf eine Verbesserung und Verstärkung der Bemühungen der IDA abzielen. Der nicht ausreichende Fokus auf

den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen für Privatisierungsprogramme bedeutete, daß der Nutzen aus der höheren Wirksamkeit häufig nicht sehr vielen zugute kam – die IDA12-Erklärungen wurden zwar erfüllt, doch schenken sie der sozialen Absicherung und Umweltfragen nun mehr Aufmerksamkeit. Anstrengungen zur Stärkung der privaten Bereitstellung von Infrastruktur werden seit kurzem unternommen und sind recht vielversprechend.

Das PSD-Strategiepapier, an dem derzeit gearbeitet wird, sollte die Definition und die Basis für eine klare Arbeitsteilung und größere Selektivität innerhalb der Weltbank-Gruppe und gegenüber Dritten deutlich zum Ausdruck bringen. Es sollte darüber hinaus Möglichkeiten aufzeigen, wie die Unterstützung der IDA für die politischen und regulativen Rahmenbedingungen für private Investitionen verbessert werden kann, sowie die geeigneten institutionellen Grundlagen für die Privatisierung, Möglichkeiten zum Ausbau der privaten Bereitstellung von Infrastruktur sowie die allgemeinen Verteilungseffekte von PSD-Aktivitäten wiedergeben.

*Die strategische Rolle der IDA.* Der komparative Vorteil der IDA bei der Förderung des breit angelegten Wachstums und Armutsabbaus liegt auf der strategischen Ebene – nicht nur bei der Kreditvergabe für Anpassungsprogramme und Schlüsselinvestitionen zur Förderung des breit angelegten Wachstums, sondern auch bei der Unterstützung der Forschungs- und Analysetätigkeit, die erforderlich ist, um zu ermitteln, welche Maßnahmen erforderlich sind, damit der allgemeine Nutzen auch den Armen zugute kommt. Die PRSP-Initiative, die nach den IDA12-Verhandlungen lanciert wurde und auf den Grundsätzen des CDF basiert, stellt einen wichtigen Schritt zur Realisierung dieser Ziele dar. Sie eröffnet eine neue Möglichkeit, Armutsanalysen, die Maßnahmengestaltung und Programmauswahl unter der Leitung der Länder selbst, die Einbeziehung von Partnern und die Überwachung miteinander zu verknüpfen. In diesem Kontext sollte die IDA die Stärkung der Fähigkeit der Kreditnehmer, Programme zu verfolgen, die Ergebnisse zu analysieren, die Programmresultate zu verbessern und die breite Öffentlichkeit im Dialog zu informieren, stärker unterstützen. Darüber hinaus stellt die Geschäftsführung derzeit Überlegungen an, wie die Rolle von sektoralen und thematischen Strategiepapieren (SSP) bei der Ermittlung von Wissensgefällen und Lücken in den Strategien mit besonderem Fokus auf dem Abbau der Armut gestärkt werden kann, um Erkenntnisse über die Art der Akti-

vitäten zu gewinnen, die für die Weltbank-Gruppe am sinnvollsten sind.

### **Geschlechter- und Umweltfragen sowie Führungs- und Kontrollstrukturen integrieren**

Die Auffüllungserklärungen zu IDA10-12, welche die Integration von Geschlechtergleichheit, Umweltverträglichkeit und guten Führungs- und Kontrollstrukturen in die Länderhilfsprogramme der IDA forderten, waren höchst relevant. Jedoch wurden Fortschritte aufgrund der Uneinigkeit innerhalb der IDA und unter ihren Mitgliedsländern über die Priorität dieser Anliegen und die angemessene Rolle der IDA bei deren Förderung behindert. Zwar hat die IDA in jedem dieser Bereiche wichtige Etappensiege errungen, doch war der Erfolg gemessen an den angestrebten Ergebnissen eher beschränkt.

*Langsamer Fortschritt bei der stärkeren Betonung von Geschlechter- und Umweltfragen.* Bei der Umsetzung des Ziels, Geschlechterdisparitäten im Gesundheits- und Bildungswesen abzubauen, hat die IDA mit ihren Hilfen zufriedenstellende Ergebnisse erzielt, was zum Teil aus der stärkeren Eigentumsbeteiligung der Länder und den wirkungsvollen Partnerschaften mit anderen Entwicklungspartnern herrührt. Auch die Tatsache, daß Interventionen auf der Grundlage einer rigorosen Analysetätigkeit erfolgten, hatte Anteil daran. In Ländern mit großen Geschlechterdisparitäten hat die IDA die Geschlechtergleichheit als Zielsetzung in praktisch alle Bildungsprojekte aufgenommen und so zu einem positiven Trend der Schulbesuchsquoten bei Mädchen beigetragen. Ferner hatte sie Anteil an Verbesserungen bei der Gesundheit der Mütter. Bei der Förderung der stärkeren Beteiligung von Frauen am Wirtschaftsleben sowie der Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen in den Kreditnehmerländern mit Blick auf die Geschlechtergleichheit waren die Hilfen der IDA jedoch weniger erfolgreich. Das hat die Effizienz der Hilfen unterminiert und führte zu enttäuschenden Resultaten auf Landesebene.

Die Umsetzung umweltbezogener Ziele der IDA war ebenfalls zum Teil zufriedenstellend. Zum Ende von IDA11 waren für fast alle IDA-Länder nationale umweltpolitische Aktionspläne erstellt worden, doch war ihre Qualität nicht immer gut. Auch in die CAS flossen sie in höchst unterschiedlichem Maße ein. Um die Behandlung des Themas Umweltschutz in Hilfsprogrammen für jene Länder zu verbessern, in denen die Umwelt ein vorrangi-

ges Problem ist, nennt der CAS-Bericht 2000 der Weltbank mehrere „nächste Schritte“. Diese greifen die Empfehlungen in OED-, externen und Selbstevaluierungen auf, wonach Umweltfragen besser in die ökonomische und sektorale Arbeit integriert, der Zusammenhang zwischen Umweltfragen und Maßnahmen zum Armutsabbau gestärkt und Umweltkennzahlen und -trends besser in CAS-Beurteilungen von Fragen der Länderentwicklung eingebunden werden sollten. Diese Schritte sind die wichtige Grundlage, um die Umwelt bei den Aktivitäten der IDA stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Allerdings sind sie nur die ersten Schritte, denen weitere folgen müssen.

Während die Kreditvergabe für Umweltprojekte nach wie vor etwa auf dem im Rahmen von IDA9 erreichten Niveau liegt, hat die IDA die Zahl der umweltbezogenen Komponenten bei Projekten in Schlüsselsektoren erhöht. Diese Hilfe hatte Anteil daran, das öffentliche und staatliche Bewußtsein für Umweltfragen zu schärfen, und beispielsweise zur Trendumkehr bei der Bodendegradation, zu höheren Einkommen in ariden Gebieten und zur Stärkung der umweltbezogenen Kapazitäten beigetragen. Ferner hat die IDA Anstrengungen unternommen, um Ländern zu helfen, ihre Umweltbewertungen zu verbessern. Versäumnisse bei der angemessenen Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen in einigen Projekten mit hoher Sichtbarkeit haben die Aufmerksamkeit jedoch auf die Stärkung des Prozesses zur Umweltbewertung gelenkt. Dennoch besteht in allen Sektoren eher ein Bedarf an Projekten, die so gestaltet sind, daß die Umweltqualität und -verträglichkeit gewährleistet ist. Schutzmaßnahmen und die Milderung der Probleme sollten eine Mindestanforderung sein – nicht der Hauptantrieb der Strategie zur Umweltverträglichkeit. Jedoch muß die IDA noch Orientierungshilfen zur Definition, Förderung, Überwachung und Evaluierung dieses breiter gefaßten Ziels geben, das Thema stärker in den Mittelpunkt zu rücken.

Das mangelnde Interesse der Länder, bei der IDA Kredite für Projekte zu Geschlechter- und Umweltfragen aufzunehmen, war ein hemmender Faktor, der zum Teil dadurch bedingt war, daß Zuschußmittel aus anderen Quellen zur Verfügung stehen. Doch auch die IDA hat es an einer klaren Verantwortlichkeit dafür vermissen lassen, Geschlechter- und Umweltfragen stärker in den Mittelpunkt zu rücken. In beiden Bereichen ist es notwendig, sich vorrangig auf die Förderung der Institutionen und Maßnahmen der Kreditnehmer zu

konzentrieren. Ausgehend von umfassenden Beurteilungen, sollte die IDA Geschlechter- und Umweltfragen darüber hinaus besser in die CAS einbinden sowie Beurteilungen von Geschlechter- und Umweltfragen bei Wirtschafts- und Sozialanalysen, die im Vorfeld von IDA-geförderten Projekten durchgeführt werden, mehr Bedeutung beimessen. Das gilt insbesondere bei großen Geschlechterdisparitäten oder schwerwiegenden Umweltbedrohungen. Außerdem muß der Umfang der Maßnahmen der Weltbank zur stärkeren Betonung von Geschlechter- und Umweltfragen geklärt, die Geschäftsführung um Kapazitäten für Geschlechter- und Umweltfragen verstärkt und ein Überwachungs- und Evaluierungssystem geschaffen werden, um die IDA-weiten Fortschritte zu verfolgen und regelmäßig zu bewerten. Neue Strategien zur Schaffung von Leitlinien für geschlechter- und umweltbezogene Aktivitäten, wie sie derzeit innerhalb der Weltbank erörtert werden, bieten Gelegenheit, sich dieser Themen anzunehmen.

***Führungs- und Kontrollstrukturen als entscheidender Faktor.*** Gute Führungs- und Kontrollstrukturen spielten in der Armutsstrategie der Weltbank aus dem Jahr 1990 zwar im wesentlichen keine Rolle, wurden aber in der Zeit von IDA10-12 als entscheidender Faktor identifiziert, der sich auf alle anderen Schwerpunktbereiche von Programmen auswirkt. Die IDA wurde ihren Erklärungen anlässlich IDA10 zur Frage der Führungs- und Kontrollstrukturen nur zögerlich gerecht. In den letzten vier Jahren hat sie der Reform des öffentlichen Sektors in Länderhilfsprogrammen jedoch Priorität beigemessen und ist offen gegen Korruptionsprobleme vorgegangen. Zur Stärkung ihrer Fähigkeit, dieser erweiterten Programmarbeit gerecht zu werden, hat die IDA ihren Mitarbeiterstab, die Analysetätigkeit und die Beratung zu Maßnahmen ausgebaut. Der Dialog mit den Ländern und die Berichterstattung über Fragen der Führungs- und Kontrollstrukturen haben zugenommen. Für Reformen des öffentlichen Sektors wurden mehr Kredite vergeben. Probleme der institutionellen Entwicklung werden bei Kreditprogrammen und Analysen der öffentlichen Ausgaben zunehmend behandelt, während auch allgemeineren Fragen der Verwaltung der öffentlichen Ausgaben mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird – wenngleich die Schaffung von Kapazitäten für effektive und erklärbare Prozesse nach wie vor eine wichtige Aufgabe ist.

Doch es gibt auch Defizite. Die Behandlung des Themas Führungs- und Kontrollstrukturen ist noch nicht in allen Ländern konsistent, und es besteht ein

Bedarf nach einer umfassenderen Koordinierung unter den externen Stellen, um der allgemeinen Agenda zu diesem Aspekt – ausgehend vom komparativen Vorteil – besser gerecht zu werden. So ist beispielsweise weitere Unterstützung nötig, um die für die Schaffung eines investitionsfreundlichen Umfeldes entscheidende Rechtsstaatlichkeit zu fördern und die persönliche Unsicherheit – eine große Sorge der Armen – zu verringern. Die IDA unterstützt diese Arbeit derzeit nur in einer Handvoll Ländern und verfügt nicht über den komparativen Vorteil, um sich mit allen Aspekten der Justiz- und Rechtsreform (einschließlich der Durchsetzung der Gesetze) zu befassen. Die Stärkung der finanziellen Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit in Kreditnehmerländern – ein bislang vernachlässigter Bereich – hat an Dynamik gewonnen, erfordert aber nach wie vor erheblich stärkere Bemühungen, die sich auf die Schaffung von Kapazitäten auf Landesebene konzentrieren. Ferner sind Führungs- und Kontrollstrukturen ein Faktor zur Bestimmung der Höhe von CAS-Krediten geworden, und es gibt heute bei der Mittelvergabe einen „Rabatt für Führungs- und Kontrollstrukturen“, wenngleich dieser Ansatz überdacht werden muß, um eine effektivere Berücksichtigung der Leistung dieser Strukturen zu gewährleisten.

## ZUM PROZESS

Mit der Neufokussierung der entwicklungspolitischen Agenda hat die IDA auch eine Führungsrolle bei Änderungen im Bereich der Entwicklungshilfe übernommen. IDA-Auffüllungsberichte legen besonderes Gewicht auf eine größere Selektivität bei der Verwendung der Entwicklungshilfe sowie auf die Verbesserung der Partnerschaften durch eine stärkere Beteiligung und Koordinierung der Hilfen zur Förderung der ländereigenen Entwicklungsprogramme.

Entsprechend den Erklärungen bei der Wiederauffüllung hat sich diese Reformagenda auf die Stärkung von vier zentralen Prozessen der IDA konzentriert: Den CAS sollte bei der Festlegung von Programmprioritäten mehr Bedeutung zukommen, das System der leistungsbabhängigen Zuteilung sollte verbessert werden, um einen engeren Zusammenhang zwischen der Leistung der Ländermaßnahmen und der Allokation von Kreditmitteln herzustellen, die Beteiligung der Zielgruppen an Projekten und Programmen sollte ausgebaut und die Koordinierung der Hilfen zwischen den Gebern verstärkt werden. Die PRSP-Initiative hat diesen

Reformen erheblich mehr Dynamik verliehen. Doch die IDA und ihre Entwicklungspartner haben bei der Konsolidierung und Institutionalisierung der verbesserten Praktiken im Rahmen der Partnerschaften noch ein gutes Stück Arbeit vor sich.

#### **Programm- und Länderselektivität verbessern**

*Den CAS mehr Bedeutung beimessen.* Bei der Gestaltung und Bewertung der IDA-Hilfen wird der Schwerpunkt zunehmend auf das Land als Betrachtungseinheit gelegt. Die CAS – als Dokument wie auch als Prozeß – sind hierbei das wichtigste Instrument zur Programmplanung geworden. Ihr Selbstevaluierungsgehalt hat sich in den letzten Jahren erheblich gebessert. Durch eine umfassendere Beurteilung und eine stärkere Einbeziehung bei der Gestaltung von Programmen haben die CAS zu deren Relevanz, der stärkeren Eigentumsbeteiligung der Länder und der Koordinierung der Hilfen beigetragen. Wie die CAS-Retrospektive der Weltbank im Jahr 1998 jedoch hervorhob, befaßten sich zu Beginn von IDA12 weniger als 40 Prozent der CAS mit der Selektivität in zentralen Programmbereichen, und ein noch kleinerer Teil kopelte die Strategie der IDA an ihre komparativen Vorteile, etwa bei der Priorisierung ihrer sektorübergreifenden und sektorinternen Aktivitäten oder der Priorisierung nach Instrument. Da die Regierungen der Mitgliedsländer und die Geschäftsführung diesem Thema nun mehr Aufmerksamkeit schenken, weisen die CAS für das Geschäftsjahr 2000 einige Verbesserungen bei der Programmelektivität auf, wenngleich die Fortschritte uneinheitlich sind. Mit der Einführung der PRSP wird sich die Rolle der CAS erneut wandeln. Wie die Geschäftsführung mitgeteilt hat, werden die CAS ab Juli 2002 im allgemeinen auf PRSP basieren, wenngleich sie für die Weltbank-Gruppe weiterhin die Funktion eines Business-Plans erfüllen. Dennoch wird das Problem der Programmelektivität fortbestehen. Auch wird es nötig sein, bei den Kriterien für die Beurteilung der Qualität von PRSP, den Auslösern für die Vergabe von CAS-Krediten und den leistungsorientierten Allokationsbeurteilungen eine größere Konsistenz herzustellen.

*Das leistungsabhängige Zuteilungssystem verbessern.* Das leistungsabhängige Zuteilungssystem der IDA – der bedeutendste Mechanismus zum Erreichen der Länderselektivität – kann heute besser als zu Beginn von IDA10 Kredite vorrangig Ländern mit guten Leistungsbewertungen gewähren. Das liegt an der

genaueren Kenntnis der Ursachen für Wachstum und Armutsabbau sowie an spezifischen Auffüllungsempfehlungen, unter anderem zur stärkeren Gewichtung von Führungs- und Kontrollstrukturen, Umweltverträglichkeit und nicht entwicklungsbezogenen Ausgaben bei der Beurteilung der Leistung eines Landes. Dennoch weisen nur relativ wenige Länder (zumeist kleine Volkswirtschaften) Spitzenleistungen auf, so daß der Großteil der IDA-Kredite in Länder mit mittelmäßigen Leistungen fließt. Die Gestaltung und die Umsetzung des Zuteilungssystems weisen weiterhin Defizite auf, die mit zwei zentralen Problemen zusammenhängen: der gerechten Behandlung aller Länder und der Stärke des Zusammenhangs zwischen den Kriterien zur Leistungsbeurteilung und den laufenden Maßnahmen der Länder zum Armutsabbau. Diese Probleme könnten angegangen werden, wenn man das aktuelle System mit "Rabatten für Führungs- und Kontrollstrukturen" (das einige Kreditnehmer mit schwerwiegenden Problemen in diesem Bereich nicht erreichte) überdenkt, die Bewertungskriterien weiter anpassen und die Transparenz sowie den Dialog mit den Partnern verbessern würde.

#### **Effektivere Partnerschaften aufbauen**

##### *Von der ad hoc- zur strukturierten Koordinierung der Entwicklungshilfe.*

Ohne eine bessere Koordinierung der Hilfen können nur wenige Programm- und Prozeßziele der IDA-Auffüllungsberichte zufriedenstellend erreicht werden. Während IDA10-12 hat sich der Fokus von Mechanismen zur Koordinierung der Geberorganisationen auf ein verbessertes Management der Entwicklungshilfe, vorzugsweise unter der Leitung der Empfängerländer, verlagert, wobei die Geber solide, vom Land selbst entwickelte Maßnahmen und Programme fördern. Dieser Wandel äußert sich in den Empfehlungen zu den späteren Auffüllungen, die zu IDA12 führten und die Betonung stärker auf die von den Ländern selbst geleiteten Partnerschaften legten, welche die Ziele der Eigentumsbeteiligung der Länder und der Koordinierung der Geber in sich vereinten. Doch bislang wurden nur begrenzt Fortschritte erzielt, und nach wie vor belasten unkoordinierte Hilfsprogramme die Empfängerländer erheblich und beeinträchtigen den Erfolg von Hilfsprogrammen.

Zwar waren die Fortschritte während IDA10-11 noch mäßig, doch hat die IDA ihre Bemühungen zur Koordinierung der Hilfen insbesondere in den letzten drei Jahren verstärkt. Die Koordinierung im Land wurde durch den verstärkten Einsatz von IDA-Länderdirektoren

im Feld untermauert. Die IDA hat die Harmonisierung der Beschaffungsverfahren und Evaluierungsprozesse in den MDBs stärker betont. Es zeichnete sich ein Trend zu stärker von den Ländern selbst geleiteten Koordinierungsmechanismen ab. Die IDA hat ihre Beteiligung an sektorweiten Ansätzen (SWAps) ausgedehnt – einem Mechanismus der Entwicklungshilfe, der die staatliche Leitung bei der Ausarbeitung einer Strategie, einen festgelegten mittelfristigen Ausgabenrahmen, innerhalb dieses strategischen Rahmens bereitgestellte externe Hilfen und vereinbarte Prozesse und Indikatoren für die Überwachung der Fortschritte miteinander kombiniert. Diese SWAps sind eines der wenigen Beispiele für formal strukturierte Mechanismen zur Programmkoordinierung, die ihr Augenmerk sowohl auf die Gestaltung als auch auf die Umsetzung richten. Als solche sollten sie als wichtige Bausteine dienen, welche die jüngsten CDF- und PRSP-Initiativen unterstützen. Alles in allem ist der Übergang zu einem höheren Maß an Eigentumsbeteiligung der Länder und mehr Partnerschaftlichkeit eindeutig. Um jedoch diesen Trend zu konsolidieren und zu institutionalisieren, bedarf es auf Landesebene weit größerer Fortschritte beim Übergang von ad hoc- zu strukturierten Maßnahmen sowie auf Unternehmensebene eines größeren Engagements seitens der IDA und anderer Hilfsorganisationen, um eingefahrene Praktiken zu verändern.

**Über Projektbeteiligung hinaus geben.** Die stärkere Beteiligung der Regierungen, der bürgerlichen Gesellschaft und des privaten Sektors an der Gestaltung, Umsetzung und Überwachung von IDA-Programmen ist ein zweiter, zentraler Aspekt auf dem Weg zu effektiveren Partnerschaften. Der Anteil der IDA-Projekte, an denen die wichtigsten Zielgruppen wenigstens bis zu einem gewissen Grad beteiligt wurden, hat sich mit 83 Prozent aller IDA-Projekte von 1994 bis 2000 nahezu verdoppelt. Die Beteiligung an Armutseinschätzungen und Analysen der öffentlichen Ausgaben hat in jüngster Zeit zugenommen, wenngleich die betroffenen Gruppen nach wie vor damit unzufrieden sind, in welchem Umfang vor Ort Kapazitäten geschaffen werden. Die Beteiligung der Zielgruppen an der Erstellung von CAS hat ebenfalls zugenommen, jedoch ist der Einfluß auf die Gestaltung der CAS in den allermeisten Fällen unklar. Ferner sind beim Übergang von der reinen Projektbeteiligung zur Beteiligung an der Analysetätigkeit und der Festlegung von Strategien Probleme im Hinblick auf die Vertretung, den Ansatz und die Kosten deutlicher zu Tage getreten.

## ERGEBNISSE ERZIELEN

### Das Unternehmen betreffende Aspekte

Die IDA hat ihre Organisation seit dem Beginn von IDA10 zügiger umgebaut. Angesichts der mittlerweile 24 im Feld eingesetzten IDA-Länderdirektoren haben der Länderfokus und die Reaktionsfähigkeit zugenommen. Sie hat innovative Kreditinstrumente geschaffen, um die Flexibilität und den Einfluß auf die institutionelle Entwicklung zu erhöhen. Die Projektleistung hat sich stetig verbessert. Der Anteil der mit zufriedenstellenden Ergebnissen abgeschlossenen Projekte ist auf 70 Prozent gestiegen, so daß die IDA damit zur Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) aufschließt. Der Einfluß der IDA-Projekte auf die institutionelle Entwicklung und ihre Nachhaltigkeit haben sich ebenfalls gebessert, wenngleich von einem niedrigen Ausgangsniveau. An der Erfüllung der Ziele, der Wahl der Instrumente, der Überwachung der Programme sowie der Abstimmung der Mittelverwendung auf die Prioritäten muß jedoch noch gearbeitet werden.

**Verantwortung für Erfüllung der Ziele.** Das politische Rahmenwerk der IDA ist nach wie vor höchst relevant. Jedoch ist eine Klärung der Grundlage, der Absicht und des Umfangs der IDA-Politik in gewissen vorrangigen Bereichen vonnöten, insbesondere bei der Entwicklung des privaten Sektors sowie bei Geschlechter- und Umweltfragen. Vor kurzem hat die IDA-Geschäftsführung als Reaktion auf die Untersuchungen des Revisionsgremiums mehr Ressourcen für die Qualitätssicherung und die Überwachung der Erfüllung von Zielvorgaben durch Schutzmaßnahmen vorgesehen. Doch zur Klärung der Fragen, wie Verantwortlichkeiten aufgeteilt, Mitarbeiterschulungen verbessert und Anreize für die Mitarbeiter neu organisiert werden können, ist noch ein gutes Stück Arbeit nötig. Die regelmäßige Überwachung und periodische Evaluierung müssen auf Unternehmens-, Landes- und Projektebene ebenfalls verstärkt werden. Diese Probleme verdeutlichen, wie wichtig es ist, den Schwerpunkt stärker auf die Umsetzung von globalen Strategien und die Stärkung der Rolle von Sektorstrategien bei der Festlegung von Programmzielen zu legen, die Rolle der IDA bei deren Erfüllung klar zu definieren und die Stärkung der Umsetzungsstrategien zu unterstützen.

**In Analysetätigkeit und Schaffung von Kapazitäten investieren.** Die Erweiterung der Palette an Kreditinstrumenten hat die IDA flexibler und reaktionsfähiger gemacht. Sowohl die anpaßbare Kredit-

gewährung als auch neue Arten von Anpassungskrediten bieten der IDA mehr Möglichkeiten, institutionelle Reformen zu unterstützen und ihre Hilfen optimal auf die Gegebenheiten im jeweiligen Land zuzuschneiden. Doch bevor Programmsergebnisse weiter verbessert werden können, sind noch immer einige Probleme anzugehen. So muß insbesondere sichergestellt werden, daß angemessene, hochwertige Analysearbeit geleistet wird, und dem Aspekt der Schaffung von Kapazitäten im Rahmen der IDA-Hilfen ist mehr Gewicht beizumessen.

**Ressourcen verwenden.** Ein Aspekt, der für alle diese Probleme gleichermaßen gilt, ist die Abstimmung der Ressourcenverwendung auf die Prioritäten. Drei Gruppen von Problemen sind von besonderer Relevanz. Erstens die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln zur Gewährung vorrangiger Länderkredite sowie für kreditunabhängige Dienste. Wie in den Hintergrundpapieren zu diesem Bericht deutlich gemacht und in den Dokumenten zum strategischen Kurs der Weltbank sowie den zugehörigen Haushaltsentwürfen erörtert, war innerhalb des Berichtszeitraums ein Rückgang der administrativen Ressourcen für Länderkredite und ESW zu verzeichnen. Zweitens waren das Armutsniveau und die Leistung der Länder trotz der Zielsetzung der Bank, die Armut zu verringern, bei der Zuteilung von Haushaltsmitteln von relativ geringer Bedeutung. Bei der Allokation von Haushaltsmitteln für Regionen und Länder wird nicht explizit zwischen IDA- und IBRD-Ländern unterschieden. Zwar wurden bei Unternehmens- und intraregionalen Entscheidungen mittlerweile mehr Haushaltsmittel für ärmere Länder – entsprechend ihrer Leistung – zur Verfügung gestellt, doch hatte dies bislang nur geringe Auswirkungen. Einige Faktoren machen es schwieriger, einen solchen Zusammenhang herzustellen, etwa zwischen den Ländern bestehende Unterschiede bei den operativen Kosten. Dennoch könnte der Armut bei der Allokation von Haushaltsmitteln durch Anwendung einer Ländernorm-Methodologie – eines Ansatzes, der bislang nur marginalen Einfluß auf die Entscheidungen hatte – mehr Gewicht verliehen werden. Drittens mangelte es dem Programmentwicklungs- und Haushaltssystem an geeigneten Mechanismen, um die Zielsetzungen und die Allokation von Haushaltsmitteln aufeinander abzustimmen. Dieses Problem betrifft insbesondere die CAS, die im allgemeinen als Planungsinstrument für eine Zwei- oder Dreijahresperiode dienen, jedoch getrennt von den jährlichen Länderbudgets genehmigt werden. Es ist daher möglicherweise sehr bedeutsam, daß die Regionen im diesjäh-

rigen Budgetprozeß nicht nur detaillierte Kostenrechnungen der CAS anstellen, sondern erstmals ein rollendes Dreijahresbudget erstellt wird, um unvorhergesehene Schwankungen der Finanzmittel für die Regionen zu minimieren.

**Jüngste Vorschläge der Geschäftsführung.** Über den von diesem Prüfbericht abgedeckten Zeitraum hat die Geschäftsführung in stärkerem Maße Selbstevaluierungen vorgenommen, vieles dazu gelernt und zahlreiche neue Maßnahmen vorgeschlagen, wie dieser Bericht darstellt. Das ist lobenswert. Zwar ist es noch zu früh, um sich ein Urteil über die Effizienz und Wirksamkeit eines großen Teils der neueren Initiativen zu bilden, doch ist ihre Relevanz für die sich fortentwickelnde Rolle der IDA eindeutig. Darüber hinaus hat die Geschäftsführung bei der Vorbereitung auf die diesjährige Haushaltsplanung weitere Vorschläge vorgelegt, von denen einige erhebliche Übereinstimmungen mit wichtigen Erkenntnissen und Empfehlungen dieses Berichts aufweisen. Diese sind: 1) Schaffung eines Geschäftsführungsausschusses, dessen Hauptaufgaben darin bestehen, die Unternehmensstrategien aufeinander abzustimmen, institutionelle Selektivität zu gewährleisten und Konflikte zwischen Prioritäten des Unternehmens und den Länderprogrammen zu schlichten – 2) weitere Verbesserung des Rahmens zur Festlegung der Unternehmensprioritäten und Definition von Auswahlkriterien für diese Prioritäten – 3) Umsetzung einer präziseren Verfolgung und Verwaltung von kreditunabhängigen Diensten – 4) Lancierung von Reformen des Budgetprozesses, wie oben angemerkt, welche die vollständige Finanzierung der CAS innerhalb eines rollenden Dreijahresbudgets und eines Planungshorizontes für das Geschäftsjahr 2002 und darüber hinaus mit sich bringt – 5) die weitere Förderung der Dezentralisierung sowie die weitere Anpassung der Geschäftsführungsstruktur samt der eindeutigeren Definition der Verantwortlichkeiten.

#### **Hätte die IDA mehr leisten können?**

Die Bemühungen der IDA zur Neugestaltung ihres Auftrags, zur engeren und breiteren Zusammenarbeit mit den Entwicklungspartnern und zur Neupositionierung der Mitarbeiter in den Ländern, der Länderprogramme und der Kreditinstrumente waren höchst relevante Umbaumaßnahmen, die erheblich zur Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungspolitik beigetragen haben. Die jüngsten CDR-/PRSP-Initiativen eröffnen ein großes Potential zur weiteren Verbesserung der Programmumsetzung und -ergebnisse. Folglich weist

das IDA-Programm nach der Hälfte von IDA12 deutliche Unterschiede zum Programm im Geschäftsjahr 1994 zu Beginn von IDA10 auf. Ihre Portfolioleistung hat sich stetig gebessert und ihr Beitrag zu den künftigen Entwicklungsergebnissen vergrößert.

Ihre Bemühungen hätten jedoch wahrscheinlich bedeutendere Auswirkungen gehabt, wenn die IDA Mitte der 1990er Jahre ihre Aufmerksamkeit rascher auf die Führungs- und Kontrollstrukturen sowie die institutionellen Hemmnisse gelenkt hätte, welche die Entwicklung der Länder behindern, und bei der Analysearbeit und im Dialog größeres Gewicht darauf gelegt hätte zu ermitteln, wie die Entwicklung der ländlichen Gebiete und des privaten Sektors gefördert und die wirtschaftlichen Möglichkeiten für Frauen verbessert werden können – Maßnahmen, die unverzichtbar sind, um ein breit angelegtes, armenfreundliches Wachstum und den Abbau der Armut zu fördern. Auch hätte sie wahrscheinlich größeren Einfluß haben können, wenn die IDA bei der Verwendung ihrer Mittel selektiver vorgegangen wäre – nicht nur bei der Auswahl der Länder (ausgehend vom nachweislichen Engagement für den Armutsabbau), sondern auch bei der Wahl der Programme und Instrumente (ausgehend von besser geeigneten Beurteilungen der Gegebenheiten im Land und dem komparativen Vorteil der IDA in spezifischen Länderkontexten). Schließlich hätte die Wirksamkeit der IDA-Maßnahmen vermutlich erhöht werden können, wenn sie Möglichkeiten gefunden hätte, die Schaffung von Kapazitäten in den Kreditnehmerländern im Rahmen von Partnerschaften mit anderen zu fördern, die erforderlichen Indikatoren und Überwachungsprozesse für einen stärkeren Fokus auf den Ergebnissen entwickelt hätte und gemeinsam mit Partnern bei der Koordination der Anstrengungen auf Landesebene zur Förderung der von den Ländern selbst geleiteten Programme erheblich weiter gegangen wäre. Auf diese Probleme wurde in zahlreichen OED-Berichten hingewiesen, und die verschiedenen Selbstevaluierungsberichte der Geschäftsführung und Vorschläge für künftige Maßnahmen nehmen sich ihrer an. Für die Zukunft wird es von zentraler Bedeutung sein, für Reaktionen auf diese Probleme in einem Prozeß, der im Kontext der CDF- und PRSP-Initiativen die Fortschritte machende IDA-Hilfe priorisiert und konsolidiert, Mittel vorzusehen.

#### Ausblick

Der Berichtszeitraum war von erheblichen Umwälzungen geprägt – in den Kreditnehmerländern, der IDA

und dem Entwicklungssystem. Der politische Rahmen von IDA10-12 hat die IDA ermuntert, sich in eine Richtung zu entwickeln, welche den Bedürfnissen der Kreditnehmer besser Rechnung trägt, und ist nach wie vor sehr relevant für die Zukunft. Doch die IDA und ihre Partner sind derzeit noch dabei, Kernelemente dieses Rahmens, deren Bedeutung durch neue, während IDA12 ins Leben gerufene Initiativen zugenommen hat, in die Praxis umzusetzen. Nun ist es erforderlich, den Nutzen aus dem vorhandenen politischen Rahmen zu vergrößern, und zwar durch:

- Fokussierung auf die Umsetzung
- Geeignete Abstimmung der Ressourcen auf die strategischen Prioritäten
- Konsolidierung der IDA-Mandate.

Dazu muß die IDA innerhalb der Grenzen, welche durch die für ihre kreditbezogenen und kreditunabhängigen Leistungen verfügbaren Mittel festgelegt werden, ihre Rolle auf Landes- und globaler Ebene weiterentwickeln. Im Rahmen ihrer Hauptaufgabe, Entwicklungsbemühungen in den Ländern zu fördern, sollte sie sich stärker auf Bereiche, in denen sie – zumeist auf strategischer Ebene bei der Unterstützung von Reformen, welche gesamte Volkswirtschaften, Sektoren und Verwaltungen betreffen – über komparative Vorteile verfügt, sowie auf die Schaffung von Kapazitäten konzentrieren. Gleichzeitig sollte die IDA auf globaler Ebene die Harmonisierung und Koordinierung der externen Hilfe offensiver fördern, denn dies ist erforderlich, um auf dem Weg zum obersten Ziel, dem Armutsabbau, größere Fortschritte zu erzielen.

#### Nächste Schritte

Die IDA könnte mehrere Maßnahmen ergreifen, um mit Blick auf ihre beiden Aufgaben auf der in den letzten sieben Jahren erzielten Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungspolitik aufzubauen:

- **Selektiver sein.** Es ist noch viel zu tun, um die Länder-, Programm- und Unternehmensselektivität der IDA zu erhöhen. Dies macht es erforderlich, daß das leistungsabhängige Zuteilungssystem der IDA weiter verbessert und die Konsistenz von PRSP-, CAS- und PBA-Prozessen gewährleistet wird. Das impliziert auch die Stärkung von Sektorstrategien sowie deren bessere Integration in

die CAS in Übereinstimmung mit den Strategien der Länder zum Armutsabbau, um besser definieren zu können, in welchen Fällen die IDA bereit sein sollte, die Koordinierung mit anderen Gebern zu leiten oder zu unterstützen. Ferner muß die IDA ihre Prioritäten und Ziele sektor- und themenübergreifend klarer festlegen, um eindeutiger zu bestimmen, zu was sie sich verpflichten kann (oder nicht verpflichten kann). Diese Selektivität auf Unternehmensebene kann – von den strategischen Entscheidungen anderer Stellen losgelöst – jedoch nicht effektiv festgelegt werden. Sie muß Teil eines allgemeineren Aktionsplanes zur Harmonisierung der verschiedenen Stellen werden. Quantitative Kreditziele für Sektoren, Kreditinstrumente oder Gruppen von Ländern sind in der Praxis hemmende Faktoren für eine größere Programm- und Länderselektivität.

- **Auf Führungs- und Kontrollstrukturen sowie die Schaffung von Kapazitäten konzentrieren.** Jeder Teil dieses Berichts hebt hervor, was für eine zentrale Bedeutung den Führungs- und Kontrollstrukturen sowie der Schaffung von Kapazitäten im öffentlichen Sektor zukommt, wenn es darum geht, die Regierungen der Kreditnehmerländer dazu zu ermuntern, öffentliche Güter und Leistungen effizienter bereitzustellen und gegenüber der Öffentlichkeit die Transparenz und Rechenschaftspflicht zu erhöhen. Bei der Förderung einer effektiveren Verwaltung und der besseren Programmumsetzung sollte jeder Aspekt der IDA-Hilfe – Analysearbeit, Gestaltung und Beaufsichtigung von Programmen, Überwachung der Ergebnisse – eine Komponente aufweisen, die sich mit der Schaffung von Kapazitäten befaßt. Dies kann es unter Umständen erforderlich machen, die IDA-Zuschußmittel zu erhöhen und/oder eine strukturiertere Koordinierung mit Zuschußstellen zu erreichen, um die Schaffung von Kapazitäten in Kreditnehmerländern zu fördern. Zwar ist die in den Auffüllungsberichten zu IDA10-12 dargestellte Agenda zu Führungs- und Kontrollstrukturen nach wie vor relevant, doch deuten jüngste Erfahrungen darauf hin, daß die IDA, ihre Kreditnehmer und andere Entwicklungs-

partner sich besonders deutlich dazu verpflichten müssen, die Verwaltung der öffentlichen Ausgaben der Länder sowie die Rechenschaftspflicht für die Mittelverwendung zu verbessern. Die IDA sollte dies unterstützen und künftige Kredite daran koppeln, daß sich die Kreditnehmer zu Programmen verpflichten, mit denen innerhalb eines festgelegten Zeitrahmens solide Systeme geschaffen werden, die die Rechenschaftspflicht im Bereich öffentliche Finanzen gewährleisten.

- **Für effektive entwicklungspolitische Partnerschaften einsetzen.** Die IDA sollte sich auf Landes- und globaler Ebene dafür einsetzen, den Übergang zu einer neuen Architektur der Entwicklungspolitik sowie von der ad hoc- zur strukturierten Koordinierung der Entwicklungshilfe zu vollziehen. Als konkrete Möglichkeit zur Anwendung der CDF-Grundsätze eröffnen die PRSP einen potentiell wichtigen Weg in diese Richtung. Die Umsetzung der Initiative ist für IDA12 und die Zeit danach eine Priorität. In diesem Kontext sollte die stärkere und umfassendere Nutzung von sektorweiten Programmen auf Landesebene eine Priorität sein, da man vor kurzem erkannt hat, wie erreicht werden kann, daß diese effektiven, ergebnisorientierten und von den Gebern koordinierten Ansätze Programme unterstützen, deren Eigner die Länder selbst sind. Auf globaler Ebene sollten die IDA-Geber dem Präsidenten der Weltbank nahelegen, sich für einen Prozeß mit festem Zeitrahmen einzusetzen, an dem auch die Leiter von bilateralen und multilateralen Hilfsorganisationen beteiligt werden, um eine bessere Harmonisierung der Praktiken im Bereich der Entwicklungshilfe zu erreichen. Die Agenda sollte über Verfahrensfragen hinausgehen und auch die strategischen Probleme der Programm- und Länderselektivität behandeln. Die IDA kann und sollte nicht bei allen Bemühungen zur Koordinierung der Entwicklungshilfe eine Führungsrolle übernehmen, wenngleich sie ihre eigenen Prozesse weiter anpassen und andere ermuntern kann, es ihr gleich zu tun, um die sehr viel bessere Koordinierung zu erreichen, die für die Senkung der derzeit hohen Transaktionskosten der Entwicklungshilfe notwendig ist.

- Programmziele und Politik klar definieren. Die IDA sollte deutlich machen, was „Fokus auf Armutsabbau“ genau bedeutet und ihre Programmziele und Politik mit Blick auf dieses Ziel klar definieren. Die Erfahrungen der letzten sieben Jahre haben gezeigt, daß das breit angelegte Wachstum und Reformen der Führungs- und Kontrollstrukturen als wichtige Zwischenziele auf dem Weg zum obersten Ziel der IDA – dem Abbau der Armut – unbedingt zügiger erreicht werden müssen. Sie verdeutlicht auch die Notwendigkeit, die Ziele und operativen Maßnahmen in den sehr wichtigen Bereichen Geschlechter- und Umweltfragen sowie Entwicklung des privaten Sektors unmittelbar an den Abbau der Armut zu koppeln und die Maßnahmen, mit denen Geschlechter- und Umweltfragen stärker in den Mittelpunkt gerückt werden sollen, klar zu definieren.
- Ressourcen besser auf Programmprioritäten abstimmen. Die bessere Verwendung der Mittel mit Blick auf die IDA-Erklärungen ist entscheidend, um die in den letzten sieben Jahren gesammelten Erfahrungen insbesondere im Budgetprozeß und bei der vollständigen Finanzierung der CAS in die Tat umzusetzen. Armut spielte bei der Allokation der Haushaltsmittel eine relativ untergeordnete Rolle, wenngleich die weitere Anwendung einer auf Ländernormen basierenden Methodologie dies ändern könnte. Bemühungen, die Kosten von CAS realistischer zu kalkulieren, sollten mit einem Prozeß einhergehen, der die vollständige Finanzierung der vom Gouverneursrat genehmigten CAS gewährleistet. Außerdem müssen noch Möglichkeiten gefunden werden, wie die Finanzierung eines angemessenen Umfangs an Prüfarbeiten und programmspezifischen ökonomischen und sektoralen Tätigkeiten sowie ein stärkerer Fokus auf der Schaffung von Kapazitäten gewährleistet werden können.

### Der Auffüllungsprozeß

Die Ergebnisse dieses Prüfberichts deuten an, daß der Prozeß der IDA-Auffüllung selbst ebenfalls nutzbringend optimiert werden könnte. Er bietet wertvolle Möglichkeiten, auf globaler Ebene die Erfahrungen und den künftigen Kurs der internationalen Entwicklungshilfe zu erörtern und Finanzierungsmittel zur Unterstützung der

Schlüsselziele zu mobilisieren. So wie er sich derzeit darstellt, ist der Prozeß jedoch nicht in der Lage, dieses Potential in vollem Umfang auszuschöpfen.

Die Auffüllungserklärungen decken sich zwar mit dem Konsens, der sich in der internationalen Entwicklungsgemeinschaft nun herausbildet, waren jedoch zu starr definiert und überfrachtet (zum Beispiel bei der Festlegung der auf die Sektoren und Länder entfallenden Kredite sowie mit Blick auf die Anzahl und Detailgenauigkeit der Empfehlungen). Im Hinblick auf das, was die IDA und die Kreditnehmer in einer Dreijahresperiode bei objektiver Betrachtung tatsächlich erreichen konnten, äußerten sie bisweilen unrealistische Vorstellungen und konzentrierten sich stärker auf den Einsatz als das Ergebnis, wobei die Haushaltsmittel außen vor blieben. Vor allem aber war der Auffüllungsprozeß von den Entwicklungspartnern – sowohl den Kreditnehmern als auch den anderen Hilfsorganisationen – losgelöst, was sich negativ auf die Festlegung der Prioritäten und die Ausnutzung des komparativen Vorteils der IDA auswirkte. Der Prozeß und damit die Auswirkungen künftiger Erklärungen könnten mit drei Veränderungen verbessert werden.

*Eine längerfristige, ergebnisorientierte Vision entwickeln.* Im Rahmen der Verhandlungen zu IDA13 sollte die Geschäftsführung aufgefordert werden, in Absprache mit den Kreditnehmern eine langfristige Vision für die IDA zu entwickeln, genau zu definieren, was die IDA unter „Fokus auf Armut“ versteht, Möglichkeiten zur Verwendung der IDA-Mittel zu bestimmen und die globale Rolle der IDA als Erweiterung ihres Länderfokus zu nutzen.

*Entwicklungsländer an der Festlegung von Auffüllungserklärungen beteiligen.* Der für die IDA13-Verhandlungen geplante, sehr viel transparentere und stärker auf Konsultationen beruhende Prozeß geht ein gutes Stück über die im Rahmen von IDA12 ergriffenen Maßnahmen hinaus und sollte dazu beitragen, erreichbare IDA-Ziele festzulegen und die Umsetzung zu verbessern. Unabhängig von den Verhandlungen sollte die IDA Überlegungen anstellen, wie ihre Partner an der Überwachung und Evaluierung der Leistung und der Ergebnisse von IDA13 beteiligt werden können.

*Zielsetzungen mit Blick auf überwachbare, erreichbare Ziele mit realistischer Kalkulation definieren.* Die IDA-Auffüllungserklärungen haben häufig den Schwerpunkt auf die Einsatzmittel und die allzu oft unrealistischen Ertragsziele gelegt, welche die Eigentumsbeteiligung der Länder, die für die Nach-

haltigkeit von Reformbemühungen unverzichtbar ist, nicht ausreichend berücksichtigen. Es wäre besser, wenn die Auffüllungsberichte den Schwerpunkt auf die Entwicklungsziele legen und die Arten von vorrangigen Aktivitäten ermitteln würden, welche die IDA unterstützen sollte, um diese Ziele zu erreichen. Der komparative Vorteil der IDA und eine realistische Kalkulation zu den Auffüllungserklärungen dürfen dabei nicht außer acht gelassen werden. Darüber hinaus sollte man sich in den Auffüllungsberichten auf Kennzahlen für die Leistung der IDA und einen

Prozeß zur Berichterstattung über Fortschritte auf dem Weg zu den gewünschten Ergebnissen einigen. Dabei muß anerkannt werden, daß die Tätigkeit im Rahmen der CDF-Grundsätze bedeutet, daß man noch weiter davon abrücken muß, unmittelbar den Zusammenhang zwischen IDA-Aktivitäten und den Ergebnissen der Länderentwicklung zu ermitteln. Statt dessen müssen neue Möglichkeiten gefunden werden, die Leistung der IDA in Partnerschaft mit anderen genau zu verfolgen.

Die Weltbank-Abteilung für Programmevaluierung (OED) ist eine dem Exekutivdirektorium der Weltbank unterstellte, unabhängige Bewertungsabteilung und beurteilt die entwicklungspolitischen Auswirkungen sowie die Leistung der abgeschlossenen Kreditprogramme der Weltbank. Die Ergebnisse und Empfehlungen werden dem Exekutivdirektorium mitgeteilt und fließen in die Gestaltung und Umsetzung neuer Maßnahmen und Projekte ein. Neben den einzelnen Projekten und Länderhilfsprogrammen evaluiert das OED auch die Maßnahmen und Prozesse der Weltbank. Zusammenfassungen der Studien sowie der vollständige Wortlaut der *Übersicht und Lehren & Praktiken (Précis and Lessons & Practices)* sind unter <http://www.worldbank.org/html/oed> im Internet abrufbar.

## Bestellung von Publikationen der OED

Programmevaluierungsstudien, Diskussionspapiere der Weltbank und alle anderen Dokumente sind beim InfoShop der Weltbank erhältlich.

Dokumente, für die eine Artikelnummer und ein Preiscode angegeben sind, können über den Versandservice der Weltbank oder den InfoShop in Washington D. C. erworben werden. Informationen zu allen anderen Dokumenten sind beim InfoShop der Weltbank erhältlich.

Um weitere Informationen über diese Studie oder andere Evaluierungsarbeiten der OED zu erhalten, wenden Sie sich bitte an Elizabeth Campbell-Pagé oder das OED Helpdesk.

Operations Evaluation Department  
Partnerships & Knowledge Programs (OEDPK)  
E-Mail: [ecampbellpage@worldbank.org](mailto:ecampbellpage@worldbank.org)  
E-Mail: [eline@worldbank.org](mailto:eline@worldbank.org)  
Telefon: +1 202-458-4497  
Fax: +1 202-522-3125

## Bestellung von Publikationen der Weltbank

Kunden in den Vereinigten Staaten sowie Ländern und Gebieten, die von keinem der Vertriebspartner für Publikationen der Weltbank betreut werden, senden ihre Bestellung bitte an:

The World Bank  
P.O. Box 960  
Herndon, VA 20172-0960  
Fax: +1 703-661-1501  
Telefon: +1 703-661-1580

Die Internet-Adresse der Datenbank der Weltbank-Publikationen lautet <http://www.worldbank.org> (Wählen Sie bitte "Publications/Project Info").

E-Mail: [pic@worldbank.org](mailto:pic@worldbank.org)  
Fax: +1 202-522-1500  
Telefon: +1 202-458-5454

Der InfoShop der Weltbank verkauft Publikationen ausschließlich im Ladengeschäft. Adresse:

701 18th Street, NW  
Washington D. C. 20433, USA

Alle anderen Kunden richten Bestellungen bitte an den örtlichen Vertriebspartner.

## Bestellung per E-Mail

Wenn Sie bereits ein Benutzerkonto bei der Weltbank eingerichtet haben, können Sie Bestellungen auch per E-Mail an [books@worldbank.org](mailto:books@worldbank.org) über das Internet aufgeben. Geben Sie bitte Account-Nummer, Rechnungs- und Versandanschrift, Titel und Bestellnummer sowie Menge und Stückpreis für jeden Artikel an.