

Ashoff, Guido; Kreisl, Ingmar; Pfaehler-Lörcher, Moritz; Schilling, Christian;
Stavenhagen, Martin

Research Report

Evaluierung des deutsch-chilenischen „Fonds zur strategischen Planung und Umsetzung eigenfinanzierter Reformen“

Studies, No. 63

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Ashoff, Guido; Kreisl, Ingmar; Pfaehler-Lörcher, Moritz; Schilling, Christian; Stavenhagen, Martin (2012) : Evaluierung des deutsch-chilenischen „Fonds zur strategischen Planung und Umsetzung eigenfinanzierter Reformen“, Studies, No. 63, ISBN 978-3-88985-500-8, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199188>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

d·i·e



Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik

German Development
Institute

Studies

Evaluierung des deutsch-chilenischen „Fonds zur strategischen Planung und Umsetzung eigenfinanzierter Reformen“

*Guido Ashoff
Ingmar Kreisl
Moritz Pfaehler-Lörcher
Christian Schilling
Martin Stavenhagen
Sonja Wassermann*

Evaluierung des deutsch-chilenischen
„Fonds zur strategischen Planung und
Umsetzung eigenfinanzierter Reformen“

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Das DIE bildet deutsche und europäische Hochschulabsolventen für die berufliche Praxis in der Entwicklungspolitik aus.

Dr. Guido Ashoff ist Politologe und Abteilungsleiter im DIE. Seine Hauptarbeitsgebiete sind die internationale Agenda zur Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken sowie die EZ-Systeme Deutschlands und anderer Mitgliedsländer des Entwicklungshilfausschusses (DAC) der OECD. Er hat als deutscher Prüfer an mehreren Überprüfungen der Entwicklungspolitik anderer DAC-Mitglieder (*DAC Peer Reviews*) mitgewirkt.

Evaluierung des deutsch-chilenischen
„Fonds zur strategischen Planung und
Umsetzung eigenfinanzierter Reformen“

Guido Ashoff

Ingmar Kreisl

Moritz Pfähler-Lörcher

Christian Schilling

Martin Stavenhagen

Sonja Wassermann

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0468

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-88985-500-8

Span. Ausg. u. d. T.: Evaluación del „Fondo de planificación estratégica e implementación de reformas autofinanciadas en Chile“. – (Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 64). –

ISBN 978-3-88985-501-5 (im Erscheinen)

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

☎ +49 (0)228 94927-0

☎ +49 (0)228 94927-130

E-mail: die@die-gdi.de

<http://www.die-gdi.de>

Vorwort

Die vorliegende Evaluierung wurde auf Initiative des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von einer Arbeitsgruppe des 46. Postgraduiertenkurses des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) unter Leitung des wissenschaftlichen Mitarbeiters des DIE Dr. Guido Ashoff durchgeführt. Die Evaluierung war im Januar 2010 zwischen dem für Südamerika zuständigen Referat des BMZ, dem Leiter des DIE-Teams und dem Leiter des Büros der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, vormals GTZ) in Santiago de Chile sowie im Juli 2010 mit der *Agencia de Cooperación Internacional de Chile* (AGCI) vereinbart worden.

Das DIE-Team hat mit der Evaluierung im November 2010 begonnen und neben dem Studium der Projektdokumentation den konzeptionellen und methodischen Ansatz erarbeitet. Von Mitte Februar und bis Ende April 2011 hat sich das Team in Chile aufgehalten und dort das Studium der Projektdokumentation fortgesetzt, Interviews mit allen am Reformfonds beteiligten Institutionen sowie ergänzend mit *Think Tanks* und Wissenschaftlern geführt und die Ergebnisse in einem vorläufigen Bericht in deutscher und spanischer Sprache vorgestellt. Der Bericht wurde in zwei Veranstaltungen diskutiert: am 27. April 2011 in Santiago de Chile mit den am Reformfonds beteiligten Institutionen und am 25. Mai 2011 im DIE unter Beteiligung von Angehörigen des BMZ und der GIZ. Das Team hat zahlreiche Kommentare und Anregungen erhalten und bei der Erstellung der vorliegenden Endfassung berücksichtigt.

Das DIE-Team möchte an dieser Stelle allen danken, die die Evaluierung unterstützt haben. Zu nennen sind insbesondere María Eugenia Gómez (für die Zusammenarbeit mit Deutschland zuständige Koordinatorin in der AGCI), die sich auf Einladung des DIE vom 6. bis 12. Dezember 2010 in Bonn aufgehalten hat und mit der das Team die Arbeit des Reformfonds sowie die geplante Evaluierung im Detail erörtern konnte; Alvaro Zurita (bis Anfang 2011 im GIZ-Büro in Santiago für den Reformfonds zuständig), der dem DIE-Team im November 2010 für ein ausführliches Gespräch zur Verfügung stand; Reinhard von Brunn (von Herbst 2005 bis Mitte 2009 Büroleiter der GIZ in Santiago), der dem DIE-Team Anfang Januar 2011 wertvolle Informationen zur Genesis und Arbeit des Reformfonds gegeben hat; sowie Edgar von Knebel, Fabian Klein und María Ignacia Jiménez im

GIZ-Büro in Santiago, mit denen das Evaluierungsteam zahlreiche Gespräche führen konnte. Fabian Klein hat darüber hinaus die Koordinierung der Termine mit den beteiligten chilenischen Regierungsstellen übernommen und diese Aufgabe hervorragend bewältigt.

Danken möchte das Team des DIE auch allen Gesprächspartnern in den interviewten Regierungsstellen und in weiteren Institutionen für ihre Bereitschaft zu teilweise sehr langen Interviews, ohne die die Evaluierung nicht hätte durchgeführt werden können. Dank gebührt auch allen, die Kommentare und Anregungen zum Berichtsentwurf gegeben haben. Selbstverständlich ist das DIE-Team alleine für die Ergebnisse und Schlussfolgerungen verantwortlich.

Schließlich möchte das Team des DIE auch dem GIZ-Büro und allen seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die erhebliche logistische Unterstützung in Form von Arbeitsräumen und Kommunikationsmöglichkeiten und nicht zuletzt für die sehr herzliche Aufnahme danken. Dadurch ist die Arbeit um Vieles leichter geworden.

Diese Studie erscheint auch in spanischer Sprache (DIE Studies 64).

Guido Ashoff

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Einleitung	7
1.1 Genesis des Reformfonds	7
1.2 Ausgangspunkt, Ziel, Beiträge, Modalitäten und Interventionsbereiche des Reformfonds	8
1.3 Ziel und Adressaten der Evaluierung	11
1.4 Konzeptioneller Ansatz und Aufbau der Evaluierung	12
1.5 Methodisches Vorgehen	17
2 Konzeptionelle Klärung des Projektziels	20
2.1 Wurde das Kernproblem richtig diagnostiziert?	20
2.2 Was heißt „strategische Planung und Umsetzung von Reformen“?	22
2.3 Strategische Planung und Umsetzung von Reformen in Chile aus der Perspektive des <i>SPR Tool</i>	26
3 Relevanz des Reformfonds	29
3.1 Auswahlverfahren und Auswahlkriterien	29
3.2 Inwieweit waren die ausgewählten Reformen „wichtig“?	31
3.3 Inwieweit haben sich die beantragten und vereinbarten Beiträge des Reformfonds auf die Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit bezogen?	33
4 Wirksamkeit des Reformfonds	38
4.1 Erbrachte Leistungen (<i>outputs</i>)	39

4.2	Nutzung der Leistungen (<i>outputs</i>)	41
4.3	Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungskapazität (<i>outcome 1</i>)	42
4.4	Anschubfunktion des Reformfonds bezüglich der unterstützten Reformen (<i>outcome 2</i>)	48
5	Längerfristige Entwicklungswirkungen des Reformfonds	49
5.1	Längerfristige Entwicklungswirkungen (<i>impacts</i>)	50
5.2	Lerneffekte in anderen Bereichen	50
6	Nachhaltigkeit der Wirkungen des Reformfonds	51
6.1	Auswirkungen des Regierungswechsels vom März 2010	52
6.2	Perspektiven	54
7	Modalitäten und Projektphilosophie des Reformfonds	54
7.1	Anwendung und Wahrnehmung der Modalitäten und der Projektphilosophie	54
7.2	Bewertung	64
8	Übertragbarkeit des Reformfonds	66
8.1	Was lehren die chilenischen Erfahrungen für die Übertragbarkeit des Reformfonds?	66
8.2	Worauf sollte bei der Übertragung des Reformfonds auf andere fortgeschrittene Partnerländer geachtet werden?	71
	Literaturverzeichnis	77
	Anhänge	
	Anhang 1: Projektziele des Reformfonds in den elf geförderten Reformen	81
	Anhang 2: Liste der Gesprächspartner	85
	Anhang 3: Interviewleitfaden	90

Verzeichnis der Übersichten im Text

1.1	Besondere Modalitäten des Reformfonds	9
1.2	Vom Reformfonds unterstützte Reformen der chilenischen Regierung	10
1.3	Hauptevaluierungskriterien des DAC und Erläuterungen des BMZ	13
2.1	Bertelsmann Transformation Index (BTI) und Sustainable Governance Indicators (SGI)	21
2.2	Überblick über das SPR Tool	23
3.1	Wichtigkeit ausgewählter Reformen nach den Auswahlkriterien	31
3.2	Beantragte und vereinbarte Beiträge des Fonds zur Stärkung der Fähigkeit zur strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit von Reformen (im Lichte des SPR Tool)	34
4.1	Erstellung der vereinbarten Produkte und Nutzung der erstellten Produkte	39
4.2	Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit in den vom Fonds unterstützten Reformen nach den Kategorien des SPR Tool	43
6.1	Perspektiven der elf vom Reformfonds unterstützten Reformen	55

Abkürzungsverzeichnis

AGCI	Agencia de Cooperación Internacional de Chile
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BTI	Bertelsmann Transformation Index
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente (inzwischen: Ministerio del Medio Ambiente)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DIPRES	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Haushaltsabteilung des Finanzministeriums)
DGA	Dirección General de Aguas
DNSC	Dirección Nacional del Servicio Civil
ENGICH	Estrategia Nacional de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas
GIZ (ex GTZ)	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IWRM	Integriertes Wasserressourcenmanagement
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación (inzwischen: Ministerio de Desarrollo Social)
MINJU	Ministerio de Justicia
MINSAL	Ministerio de Salud
MINVU	Ministerio de Viviendas y Urbanismo
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
SEGPRES	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
SENAME	Servicio Nacional de Menores
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SGI	Sustainable Governance Indicators

SMIeI	Sistema de Monitoreo de Implementación e Impactos (Monitoringsystem des Reformfonds)
SPR Tool	Strategic Policy Reform Tool (Bertelsmann Stiftung)
UCIs	Unidades de control interno
UNDP	United Nations Development Programme

Zusammenfassung

1 Einleitung

Der deutsch-chilenische Reformfonds hatte das Ziel, die „Fähigkeiten chilenischer Regierungsstellen zur strategischen Planung und Umsetzung von Reformen“ zu stärken, und zwar nicht allgemein, sondern im Kontext „wichtiger Reformen“, und dabei strategische Beiträge zu den Reformen zu leisten. Der Fonds wies eine eigene Philosophie und besondere Modalitäten auf.

Ziel der vorliegenden Evaluierung war die Beantwortung von drei Hauptfragen: (i) Wie erfolgreich war der Reformfonds? (ii) Wie wurden die Philosophie und die besonderen Modalitäten des Reformfonds in der Praxis angewandt und von den Beteiligten wahrgenommen und wie sind sie zu bewerten? (iii) Was lässt sich aus den chilenischen Erfahrungen für die Übertragbarkeit des Fonds auf andere fortgeschrittene Partnerländer lernen? Bezüglich der ersten Frage orientierte sich die Evaluierung an den auf internationaler Ebene im Entwicklungshilfeausschuss (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vereinbarten Evaluierungskriterien: Relevanz, Effektivität (Wirksamkeit), längerfristige Entwicklungswirkungen (*impacts*) und Nachhaltigkeit.

Die Evaluierung stützte sich auf drei Hauptinformationsquellen: (i) international vergleichende Analysen (insbesondere bei der Prüfung der Problemdiagnose), (ii) die Projektdokumentation des Reformfonds, (iii) Interviews mit den chilenischen und deutschen Mitgliedern des Steuerungskomitees des Fonds, mit Vertretern der Regierungsstellen, die für die Umsetzung der vom Fonds unterstützten elf Reformen zuständig sind, sowie mit Mitgliedern wissenschaftlicher Einrichtungen in Chile. Hauptadressaten der Evaluierung sind auf deutscher Seite BMZ und GIZ sowie auf chilenischer Seite AGCI und die beteiligten Regierungsstellen. Darüber hinaus wendet sich die Evaluierung an alle, die sich mit Technischer Zusammenarbeit mit fortgeschrittenen Ländern befassen.

2 Konzeptionelle Klärung des Projektziels

Vergleichende internationale Indizes und wissenschaftliche Studien zeigen, dass Chile im Gegensatz zur Problemdiagnose im Angebot der GIZ

von 2005 durchaus „Fähigkeiten zur strategischen Planung und Umsetzung von Reformen“ besitzt, aber auch Defizite aufweist. Um den in der Projektdokumentation an keiner Stelle definierten Schlüsselbegriff in der Zielformulierung des Reformfonds präziser zu bestimmen, stützte sich die vorliegende Evaluierung auf das *Strategic Policy Reform (SPR) Tool* der Bertelsmann Stiftung. Es analysiert strategische Politikreformen aus der Perspektive von drei Dimensionen (Kompetenz, Kommunikation, Durchsetzungsfähigkeit) und fünf Handlungsfeldern (strategiefähige Kernexekutive, Agenda-Setting, Politikformulierung und -entscheidung, Politikumsetzung, Erfolgskontrolle).

Bei der Anwendung dieser Kategorien auf Chile zeigt sich, dass die öffentlichen Institutionen Stärken vor allem in der Dimension Kompetenz (besonders in den Bereichen der strategiefähigen Kernexekutive sowie der Politikformulierung und -entscheidung) haben. Deutliche Schwächen bestehen dagegen in der Dimension Kommunikation, während das Bild in der Dimension Durchsetzungsfähigkeit gemischt ist. Angesichts der Defizite erscheint das Ziel des Reformfonds relevant, hätte jedoch eine differenzierte Analyse erfordert.

3 Relevanz des Reformfonds

Das Verfahren zur Auswahl der zu unterstützenden Reformen wurde eher pragmatisch als strikt gehandhabt. Das erste Relevanzkriterium im Sinne des Projektziels bezieht sich darauf, ob „wichtige“ Reformen ausgewählt wurden. Die hierfür in den *Bases del Proyecto* definierten zentralen Kriterien waren: (i) politische Verankerung im Reformprogramm der Regierung Bachelet, (ii) entwicklungspolitische Bedeutung der Reform, (iii) Durchführbarkeit der Reform. Es zeigt sich, dass alle ausgewählten Reformen relevant waren; lediglich für das Kriterium Durchführbarkeit muss diese Aussage etwas eingeschränkt werden.

Beim zweiten Relevanzkriterium geht es um die Frage, inwieweit sich die beantragten und vereinbarten Beiträge des Fonds auf die Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit der zuständigen chilenischen Regierungsstellen bezogen. Das Ergebnis ist, dass sich die Beiträge bei allen elf Reformen auf verschiedene Aspekte strategischer Planung und Umsetzung nach dem *SPR Tool* bezogen und insofern re-

levant waren. Dies liegt auch am umfassenden Ansatz des *SPR Tool*. Da der Fonds zu Beginn den Begriff „Fähigkeit zur strategischen Planung und Umsetzung von Reformen“ nicht definiert hatte, war es ihm nicht möglich, seine Beiträge eventuell noch spezifischer auszuwählen und dadurch seine Relevanz möglicherweise noch zu erhöhen.

Die Interpretation in Bezug auf die drei Dimensionen der SPR-Matrix zeigt, dass sich die vereinbarten Beiträge des Fonds vor allem auf die Dimension Kompetenz und weniger auf die Dimensionen Kommunikation und Durchsetzungsfähigkeit bezogen. Was die fünf Handlungsfelder der SPR-Matrix betrifft, finden sich die meisten nachgefragten und vereinbarten Maßnahmen im Bereich der strategiefähigen Kernexekutive. Auch die Handlungsfelder Politikformulierung und Politikumsetzung sind relativ stark vertreten, Agenda-Setting dagegen so gut wie gar nicht und Erfolgskontrolle nur zu einem geringen Teil.

4 Wirksamkeit des Reformfonds

Die Prüfung der Wirksamkeit des Reformfonds folgte der Wirkungskette: erbrachte Leistungen (*outputs*) – Nutzung der Leistungen – erzielte Wirkungen (*outcomes*). Trotz deutlicher Verzögerungen wurde der größte Teil der vereinbarten Leistungen erbracht. Die Gründe für nicht erbrachte Leistungen sind unterschiedlich (Veränderungen der Zielvereinbarungen, Anpassungen an den Bedarf der Umsetzungsakteure, mangelnde Einbindung zentraler Akteure, schwindender politischer Rückhalt während der Durchführung, Erdbeben 2010). Die gleichen Gründe erklären auch die mangelnde Nutzung erbrachter Leistungen bei einigen Reformen. Zum Zeitpunkt der Evaluierung wurden bei zwei Reformen die erbrachten Leistungen vollständig genutzt, bei drei weiteren größtenteils, bei zweien nur teilweise und bei vier Reformen noch überhaupt nicht.

In allen elf Reformen hat der Fonds in unterschiedlicher Weise Beiträge zur Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit geleistet. Die Unterschiede ergeben sich aus dem Charakter der Reformen und der Art der Beiträge des Fonds. Das Evaluierungsteam hat die Beiträge nach dem *SPR Tool* klassifiziert. Die Klassifikation ist als Interpretationsangebot zu verstehen. Ihr analytischer Wert besteht darin, die Wirkungen in Bezug auf das Ziel „Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeiten“ zu spezifizieren und zu systematisieren. Die

Einordnung in das *SPR Tool* bedeutet keine Bewertung der Qualität der unterstützten Reformen. Schließlich hat der Fonds in allen elf Reformen auch eine Impulsfunktion ausgeübt. Nach Aussagen der Gesprächspartner hätte die Mehrzahl der Reformen ohne die Unterstützung durch den Fonds nur eingeschränkt oder gar nicht durchgeführt werden können.

5 Längerfristige Entwicklungswirkungen (*impacts*) des Reformfonds

Aussagen dazu waren zum Zeitpunkt der Evaluierung nur sehr eingeschränkt möglich, da die Laufzeit des Fonds bis Juni 2011 verlängert wurde und teilweise noch Aktivitäten stattfanden. Die Zeitspanne für das Eintreten längerfristiger Entwicklungswirkungen war daher noch sehr kurz. Gleichwohl waren nach Aussagen der Gesprächspartner bei vier der elf unterstützten Reformen bereits einige *impacts* festzustellen oder zeichneten sich ab. Darüber hinaus hat der Reformfonds auch außerhalb der unmittelbar unterstützten Regierungsstellen Wirkungen entfaltet (Anwendung der von der GIZ vermittelten Planungsmethoden, Einbeziehung sozialer Aspekte in anderen Maßnahmen, Verbreitung des Konzepts evidenzbasierter Politik, Nutzung gesammelter Erfahrungen in anderen Projekten der internationalen Zusammenarbeit).

6 Nachhaltigkeit der Wirkungen des Reformfonds

Streng genommen kam die vorliegende Evaluierung für eine systematische Prüfung der Nachhaltigkeit zu früh. Dennoch wurden zwei Fragen gestellt: (i) Wie hat sich der Regierungswechsel im März 2010 ausgewirkt? (ii) Wie schätzen die Gesprächspartner die Perspektiven der Nachhaltigkeit ein? Die Antworten zur ersten Frage ergeben ein gemischtes Bild: Bei einer unterstützten Reform hat sich der Regierungswechsel positiv ausgewirkt, bei sieben Reformen gab es keine, nur geringe oder unterschiedliche Auswirkungen, und bei drei Reformen hatte sich der Regierungswechsel eher negativ ausgewirkt. Der Hauptgrund sind veränderte politische Prioritäten. Bezüglich der zweiten Frage zeigt sich, dass die Perspektiven für die Weiterführung der Reformen in fünf Fällen eher positiv eingeschätzt wurden, in sechs Fällen dagegen eher unsicher er-

schienen. Zu beachten ist, dass es sich um Einschätzungen der Interviewpartner zum Zeitpunkt der Evaluierung und nicht um Prognosen handelt.

7 Modalitäten und Projektphilosophie des Reformfonds

Die besonderen Modalitäten des Reformfonds betrafen das Verfahren zur Auswahl der unterstützten Reformen und die Eigenfinanzierung durch die Partner. Das Auswahlverfahren beruhte auf drei Grundsätzen: (i) Offenheit in Bezug auf die Interventionsbereiche (freie Themenwahl der chilenischen Seite); (ii) Auswahl der zu unterstützenden Reformen auf der Basis öffentlicher Ausschreibungen; (iii) Auswahlentscheidung allein durch die chilenischen Mitglieder im Steuerungskomitee. Die ersten beiden Grundsätze wurden voll angewandt und von den Gesprächspartnern positiv bewertet. Der dritte Grundsatz spielte in der Praxis keine Rolle, da die Entscheidungen im Steuerungskomitee im Konsens getroffen wurden. Faktisch folgte das Komitee den Empfehlungen der GIZ, die allein über die fachliche Expertise zur Prüfung der Projektanträge verfügte. Der Grundsatz der Eigenfinanzierung der unterstützten Reformen wurde im Wesentlichen eingehalten.

Die Projektpraxis wich deutlich von der Projektphilosophie ab, der zufolge die chilenischen Partner Regie führen, die Ergebnisverantwortung tragen, die Maßnahmen steuern und nach Bedarf das erforderliche Know-how via GIZ zuschalten, kurz: die volle *ownership* ausüben. Der Grund ist die starke Rolle der GIZ in der Projektplanung und -umsetzung, die von den chilenischen Partnern insgesamt sehr positiv gewürdigt wurde und ohne die, so die Aussagen, die erzielten Ergebnisse nicht oder nur eingeschränkt möglich gewesen wären. Die GIZ hat sich von Anfang an in der Mitverantwortung für den Projekterfolg gesehen, zumal der Reformfonds explizit auch das Ziel hatte, Impulse für die unterstützten Reformen zu geben. In Einzelfällen hat die GIZ zu viel, aber auch zu wenig Engagement entfaltet.

8 Übertragbarkeit des Reformfonds

Die chilenischen Erfahrungen zeigen zunächst dreierlei: (i) Es ist möglich, das anspruchsvolle Ziel des Reformfonds erfolgreich in die Praxis umzusetzen. Allerdings ist es bei einer Übertragung auf andere Länder

notwendig, das Projektziel „Stärkung der Fähigkeiten zur strategischen Planung und Umsetzung von Reformen“ kontextspezifisch präzise zu bestimmen. (ii) Die besonderen Modalitäten (Auswahlverfahren, Eigenfinanzierung) stellen sinnvolle Innovationen dar. (iii) Eine Projektphilosophie, die die Projektregie, die Steuerung der Maßnahmen und die Ergebnisverantwortung alleine bei den Partnern sieht, ist nicht angemessen. Die Umsetzung der Projektphilosophie kann nicht die einzige Maxime unabhängig vom Projekterfolg sein. Die entscheidende Frage ist die nach der Balance zwischen Eigenverantwortung der Partner und Engagement der GIZ im Interesse des Projekterfolgs.

Die Evaluierung hat aus den chilenischen Erfahrungen eine Reihe von Erfolgsfaktoren, aber auch Verbesserungsmöglichkeiten auf beiden Seiten (Partner und GIZ) destilliert, aus denen gelernt werden kann, die aber nicht automatisch auf andere Ländern übertragen werden können, weil die spezifischen Bedingungen je nach Land variieren können. Allerdings gibt es Grundvoraussetzungen für die Übertragbarkeit, die immer erfüllt sein müssen.

- Partnerseite: (i) politische Stabilität, gefestigte Institutionen und hinreichend gute Regierungsführung; (ii) politischer und institutioneller Rückhalt der zu unterstützenden Reformen; (iii) Bereitschaft, die GIZ bzw. den Geber in politisch sensible Reformprozesse einzubeziehen (Vertrauensverhältnis); (iv) Grundsatz der Eigenfinanzierung der Reformen.
- Deutsche (oder ausländische) Seite: (i) Vertrautheit mit dem politischen Kontext und den Institutionen des Partnerlandes; (ii) Balance zwischen den Kapazitäten und dem Bedarf der Partner unter Beachtung des Projekterfolgs; (iii) Prüfung, ob eine vom Partner gewünschte oder im Interesse des Projekterfolgs erforderliche kontinuierliche Prozessbegleitung ohne Vertretung vor Ort allein von der Zentrale aus möglich ist; (iv) realistische Beurteilung der eigenen Kapazitäten zur parallelen Unterstützung unterschiedlicher Reformen des Partnerlandes; (v) Nutzung des eigenen komparativen Vorteils als neutraler Akteur bei der Unterstützung politischer Reformen.

1 Einleitung

1.1 Genesis des Reformfonds

Der deutsch-chilenische „Fonds zur strategischen Planung und Umsetzung eigenfinanzierter Reformen“ (Reformfonds) war Teil der Technischen Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Chile. Er wurde in den deutsch-chilenischen Regierungsverhandlungen im Juni 2005 vereinbart. Seine Laufzeit begann im Januar 2007 und endete nach mehreren Verlängerungen im Juni 2011. Der deutsche Finanzierungsbeitrag betrug 3,4 Mio. €. Die Durchführungsorganisationen waren auf deutscher Seite die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), auf chilenischer Seite die *Agencia de Cooperación Internacional de Chile* (AGCI). Das Vorhaben gehörte zum Bereich Staatsmodernisierung.

Für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) war der Reformfonds ein innovatives Vorhaben. Er sollte einerseits angesichts der Tatsache, dass Chile trotz seiner beschleunigten Entwicklung¹ noch gravierende Entwicklungshemmnisse aufweist,² Reformen der chilenischen Regierung unterstützen, andererseits aber in der Art der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit anerkennen, dass Chile ein fortgeschrittenes Land und kein klassisches Entwicklungsland mehr ist. Die daraus abgeleiteten Modalitäten des Fonds stellten für das BMZ auch einen Testfall für mögliche ähnliche Kooperationen mit anderen fortgeschrittenen Partnerländern dar.

1 Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) zählt Chile zu den Ländern mit „sehr hoher menschlicher Entwicklung“ (Rang 1 aller lateinamerikanischen Länder; Index für menschliche Entwicklung 2011: 0,805; Bruttonationaleinkommen pro Kopf 2011 zu konstanten US\$ und Kaufkraftparitäten von 2005: 13.329 US\$; UNDP 2011). Die Weltbank zählt Chile zu den „*upper-middle income economies*“.

2 Es „*bestehen aber gravierende Entwicklungshemmnisse fort, die ein Aufschließen zur Gruppe der entwickelten Industrieländer erschweren. Dazu zählen u. a. stark zentralistische Strukturen, massive Umweltprobleme, gering diversifizierte Produktion, niedriger Technologie- und Forschungsstand, große Einkommensdisparitäten und nicht bedarfsgerechte berufliche Qualifizierung.*“ (GIZ 2005, 3)

1.2 Ausgangspunkt, Ziel, Beiträge, Modalitäten und Interventionsbereiche des Reformfonds

Das Kernproblem, zu dessen Lösung der Reformfonds einen Beitrag leisten sollte, bestand laut Angebot der GIZ von 2005 darin, „*dass in der öffentlichen Verwaltung Chiles traditionell ein Mangel an Fähigkeiten und Instrumenten zu mittel- bis langfristiger strategischer und politischer Planung besteht (...). Entsprechend waren bisher viele Reformen eher kurzfristig angelegt, wenig strategisch ausgerichtet und somit nur bedingt erfolgreich.*“ (GIZ 2005, 1)

Als Ziel des Fonds definierte das GIZ-Angebot entsprechend, „*dass die Fähigkeiten chilenischer Regierungsstellen zur strategischen Planung und Umsetzung von Reformen gestärkt sind.*“ (GIZ 2005, 1) Dabei war von vornherein beabsichtigt, die strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeiten nicht allgemein, sondern im Rahmen „wichtiger“ Reformen der Regierung zu stärken und dabei strategische Beiträge zu diesen Reformen zu leisten. Das Protokoll der Regierungsverhandlungen von 2005 sprach von „*aportes estratégicos para las nuevas reformas y programas que se quieren implementar en Chile*“. (BMZ / AGCI 2005, 15) Das Angebot der GIZ formulierte: „*Der Fonds soll ein flexibles Instrument sein, das Anschubfunktion für wichtige Reformen institutioneller, politischer und rechtlicher Art in unterschiedlichen Sektoren erfüllt.*“ (GIZ 2005, 6)

Der Beitrag des Fonds hatte hauptsächlich drei Komponenten (GIZ 2005, 1, 6–7):

- fachliche Beratung bei der Planung und Durchführung der Einzelmaßnahmen durch nationale und internationale Experten, Fortbildungen sowie Studienreisen für chilenische Entscheidungsträger nach Deutschland und/oder Europa,
- Fortbildungen zu Aspekten der Organisationsentwicklung und des Managements von Reformprozessen,
- *Capacity Building* für die antragstellenden Regierungsstellen und insbesondere für AGCI.

Gegenüber herkömmlichen Projekten der Technischen Zusammenarbeit wies der Reformfonds eine besondere Philosophie und besondere Modalitäten auf (Übersicht 1.1) auf. Beides sollte dem Umstand Rechnung tragen,

Übersicht 1.1: Besondere Modalitäten des Reformfonds

Auswahlverfahren

- Flexibilität hinsichtlich der Interventionsbereiche ("freie Themenwahl"): Anders als bei herkömmlichen Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wurde für den Fonds kein Bereich vorab festgelegt.
- Auswahl der vom Fonds zu fördernden Reformen auf der Basis öffentlicher Ausschreibungen zur Herstellung von Transparenz, zur Förderung des Wettbewerbs zwischen den interessierten Regierungsstellen und zur Anpassung an chilenische Interessen (*alignment*).
- Auswahl der geförderten Reformen allein durch die chilenische Regierung: Im Steuerungskomitee des Fonds, das die Auswahlentscheidung traf, hatte nur die chilenische Seite (AGCI, SEGPRES, DIPRES) Stimmrecht; die deutsche Seite (Deutsche Botschaft, GIZ-Büro) nahm beratend teil.

Finanzierung

Die Finanzierung der Reformmaßnahmen lag auf chilenischer Seite.

Quelle: GIZ (2005, 2, 5–6, 8); GIZ (2008, 3–4); GIZ (2009, 3); GIZ (2010, 3)

dass Chile als selbstbewusstes Schwellenland wahrgenommen wird (GIZ 2009, 3), dem ein hohes Maß an Eigenverantwortung zugetraut wird. „Grundidee des Fonds ist, dass die chilenischen Partner Regie führen, die Ergebnisverantwortung tragen, die Maßnahmen steuern und nach Bedarf das deutsche Know-how via GTZ zuschalten, kurz: die volle Ownership ausüben.“ (GIZ 2008, 9)

Die Modalitäten des Fonds sollten die Eigenverantwortung (*ownership*) der chilenischen Regierung ernst nehmen sowie sicherstellen, dass sich die deutschen Beiträge an den Prioritäten und dem spezifischen Bedarf Chiles orientieren (*alignment*). Beide Prinzipien sind auch Kernanliegen der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit.

Für die Unterstützung durch den Fonds wurden auf der Basis von Ausschreibungen elf Reformvorhaben der Regierung Bachelet (2006–2010) ausgewählt (Übersicht 1.2). Die Ziele des Reformfonds unterschieden sich je nach ausgewählter Reform teilweise deutlich in Bezug auf die Reichweite

Übersicht 1.2: Vom Reformfonds unterstützte Reformen der chilenischen Regierung		
Reformbereiche	Träger der Reformen	Reformthemen
Regierungsführung	Nationaldirektion des öffentlichen Dienstes (DNSC)	Reform der Besetzung von Leitungspositionen im öffentlichen Dienst
Regierungsführung	Nationaler Rechnungshof (<i>Contraloría</i>)	Korruptionsbekämpfung
Soziale Sicherung	Nationale Behörde für Vorschulerziehung (JUNJI)	Strategie und Einführung einer integrativen Vorschulerziehung
Soziale Sicherung	Planungsministerium (MIDEPLAN)	Raumbezogene Kartierung von Armutsproblemen für den gezielteren Einsatz staatlicher Sozialprogramme
Justiz	Nationale Kinder- und Jugendbehörde (SENAME)	Reform des Adoptionsrechts ("SENAME Adopción")
Justiz	Nationale Kinder- und Jugendbehörde (SENAME)	Reform des Jugendstrafvollzugs ("SENAME Penal")
Justiz	Justizministerium (MINJU)	Reform der Strafvollzugsgesetzgebung
Umwelt	Nationale Umweltbehörde (CONAMA)	Strategie zur integrierten Bewirtschaftung von Wassereinzugsgebieten ("CONAMA Cuencas")
Umwelt	Nationale Umweltbehörde (CONAMA)	Förderung der integrierten Abfallwirtschaft ("CONAMA Residuos")
Stadtteilsanierung und Wohnungsbau	Wohnungsbau- und Stadtplanungsministerium (MINVU)	Stadtteilsanierung im Rahmen einer neuen Wohnungsbaupolitik
Gesundheit	Gesundheitsministerium (MINSAL)	Entwurf und Einführung einer Evaluationsmethodik zur Begleitung der Gesundheitsreform
Quelle: Anhang 1		

der Unterstützung und die Phase der Reform, in der der Fonds tätig wurde (zu den Projektzielen siehe Anhang 1).³

1.3 Ziel und Adressaten der Evaluierung

Ziel der Evaluierung war die Beantwortung von drei Hauptfragen:

- Wie erfolgreich war der Reformfonds (bis zum Zeitpunkt der Evaluierung)?
- Wie wurden die Philosophie und die besonderen Modalitäten des Reformfonds in der Praxis angewandt und von den Beteiligten wahrgenommen und wie sind sie zu bewerten?
- Was lässt sich aus den chilenischen Erfahrungen für die Übertragbarkeit des Fonds auf andere fortgeschrittene Partnerländer lernen?

BMZ und GIZ waren an einer unabhängigen Auswertung der Erfahrungen des Fonds im Hinblick auf diese Fragen interessiert.

Hauptadressaten der Evaluierung sind dementsprechend auf deutscher Seite BMZ und GIZ sowie auf chilenischer Seite AGCI und die beteiligten Regierungsstellen. Darüber hinaus wendet sich die Evaluierung an alle, die sich mit Technischer Zusammenarbeit mit fortgeschrittenen Ländern befassen.

3 So verfolgte der Fonds im Falle des Gesundheitsministeriums ein sehr spezielles Ziel, nämlich den Entwurf und die Einführung einer quantitativen und qualitativen Evaluationsmethodik zur Begleitung der längst beschlossenen und in der Umsetzung befindlichen Gesundheitsreform zu unterstützen. Demgegenüber bestand das Projektziel des Fonds im Falle von CONAMA Cuencas darin, die Umsetzung der *Estrategia Nacional de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas* (ENGICH) zu unterstützen, und zwar durch Ausarbeitung einer auf Chile zugeschnittenen nationalen Handlungsanleitung (*Guía*) zum integrierten Wasserressourcenmanagement (IWRM) sowie durch Maßnahmenkataloge (*Tool Boxes*) zur Identifizierung geeigneter kosteneffizienter Maßnahmen, die in drei Pilotregionen angewandt wurden.

1.4 Konzeptioneller Ansatz und Aufbau der Evaluierung

1.4.1 Evaluierungskriterien

Ausgangspunkt waren die vom Entwicklungshilfesausschuss der OECD (DAC) vereinbarten und von der deutschen EZ übernommenen fünf Hauptkriterien für Evaluierungen (Übersicht 1.3).

Der Aspekt der Effizienz wurde in der vorliegenden Evaluierung ausgeklammert, da Daten zu den Kosten und Erträgen und zu ähnlichen Projekten für Vergleichszwecke fehlten.

Auf der anderen Seite behandelte die Evaluierung mit der zweiten und dritten Hauptfrage Aspekte, die bei Evaluierungen von Entwicklungsmaßnahmen normalerweise nicht im Vordergrund stehen: (i) die Philosophie und die besonderen Modalitäten des Reformfonds sowie (ii) die Übertragbarkeit des Reformfonds auf andere fortgeschrittene Partnerländer.

Die Evaluierung gliedert sich entsprechend den drei Hauptfragen in drei Teile, die im Folgenden erläutert werden.

1.4.2 Hauptfrage 1: „Wie erfolgreich war der Reformfonds (bis zur Evaluierung)?“

Die Hauptfrage 1 ist Gegenstand der Kapitel 2–6. Im Mittelpunkt stehen die Aspekte Relevanz und Effektivität des Reformfonds, weil zum Zeitpunkt der Evaluierung am ehesten dazu Aussagen möglich waren, da der Fonds nach Verlängerung erst Ende Juni 2011 auslief und einige vom Fonds unterstützte Aktivitäten der Projektpartner noch nicht vollständig abgeschlossen waren.

Die Relevanz des Reformfonds konnte nicht unmittelbar geprüft werden, da weder das Protokoll der Regierungsverhandlungen von 2005 noch das GIZ-Angebot präzisiert hatten, was unter dem im Projektziel enthaltenen Begriff „Fähigkeiten zur strategischen Planung und Umsetzung von Reformen“ zu verstehen ist. Daher musste vor der Relevanzprüfung die konzeptionelle Klärung des Projektziels stehen. Sie begann mit der Prüfung der Frage, ob das Kernproblem, aus dem das Projektziel abgeleitet wurde, richtig diagnostiziert wurde. Daraus ergibt sich folgende Struktur:

Übersicht 1.3: Hauptevaluierungskriterien des DAC und Erläuterungen des BMZ*	
DAC	BMZ-Erläuterungen
Relevanz	
"Ausmaß, in dem die Ziele einer Entwicklungsmaßnahme mit den Bedürfnissen der Begünstigten, den Anforderungen eines Landes, den globalen Prioritäten und den Politiken der Partner und Geber in Einklang stehen. Rückblickend stellt sich die Frage der Relevanz häufig in Bezug darauf, ob die Ziele einer Maßnahme oder ihre Gestaltung in Anbetracht veränderter Rahmenbedingungen noch angemessen sind."	"Tun wir das Richtige?" "Das Kriterium bezieht sich auf das Ausmaß, in dem die Ziele der Entwicklungsmaßnahme mit dem Bedarf der Zielgruppen, den Politiken des Kooperationslandes und der Partnerinstitutionen, den globalen Entwicklungszielen sowie der entwicklungspolitischen Grundausrichtung der Bundesregierung übereinstimmen."
Effektivität (Wirksamkeit)	
"Ausmaß, in dem die Ziele einer Entwicklungsmaßnahme unter Berücksichtigung ihrer relativen Bedeutung erreicht wurden oder voraussichtlich erreicht werden."	"Erreichen wir die Ziele der Entwicklungsmaßnahme? (tendenziell Projekt-/Programmziel, <i>outcome</i>)" "Das Kriterium bezieht sich auf das Ausmaß, in dem die Maßnahmen dazu beitragen, dass die (direkten) Ziele der Entwicklungsmaßnahme erreicht werden."
Effizienz (Wirtschaftlichkeit, Kosten-Nutzen)	
"Ein Maß dafür, wie sparsam Ressourcen/Inputs (Finanzmittel, Fachwissen, Zeit usw.) in Ergebnisse umgewandelt werden."	"Werden die Ziele durch die Entwicklungsmaßnahme wirtschaftlich erreicht?" "Das Kriterium misst die Angemessenheit der für eine Entwicklungsmaßnahme eingesetzten Ressourcen im Hinblick auf die damit erzielten Resultate" (Verhältnis Inputs zu Leistungen = Produktionseffizienz; Verhältnis Inputs zu Wirkungen = Allokationseffizienz)

DAC	BMZ-Erläuterungen
Impacts (Längerfristige Entwicklungswirkungen)	
"Positive und negative, primäre und sekundäre Langzeiteffekte, die direkt oder indirekt, beabsichtigt oder unbeabsichtigt durch eine Entwicklungsmaßnahme verursacht werden."	"Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen" "Trägt die Entwicklungsmaßnahme zur Erreichung übergeordneter entwicklungspolitischer Ziele bei? (tendenziell Oberziel, <i>impact</i> , und oberhalb, <i>vision</i>)"
Nachhaltigkeit	
"Fortbestehen der positiven Effekte einer Entwicklungsmaßnahme nach Abschluss der EZ-Leistungen. Wahrscheinlichkeit positiver Langzeiteffekte. Langfristige Widerstandsfähigkeit der Nettonutzeffekte gegenüber Risiken."	"Sind die positiven Wirkungen von Dauer?" "Im Rahmen dieses Kriteriums wird abgeschätzt, inwieweit die positiven Wirkungen der Entwicklungsmaßnahme über das Ende der Unterstützung von Dauer sind."
* Begriffe der Wirkungskette: eingesetzte Ressourcen (<i>inputs</i>) – Projektaktivitäten – erbrachte Leistungen (<i>outputs</i>) – Nutzung der Leistungen – direkte Wirkung (<i>outcome</i>) – weitergehende Wirkungen (<i>impacts</i>) Quelle: OECD/DAC (2009); BMZ (2006)	

Kapitel 2 (Konzeptionelle Klärung des Projektziels) prüft in einem ersten Schritt (Kapitel 2.1), ob das Kernproblem richtig diagnostiziert wurde, und vergleicht dazu die Problemdiagnose im GIZ-Angebot von 2005 mit Aussagen international vergleichender Analysen der Planungs- und Reformfähigkeit Chiles. Das Ergebnis ist, dass die Problemdiagnose des GIZ-Angebots differenziert werden muss, gleichwohl aber Defizite bestehen, die das Projektziel sinnvoll erscheinen lassen. Kapitel 2.2 klärt dann den Begriff „strategische Planung und Umsetzung von Reformen“ an Hand des *Strategic Policy Reform (SPR) Tool* der Bertelsmann Stiftung, das derzeit einen der differenziertesten Ansätze darstellt, um Schlüsselaspekte strategischen politischen Reformhandelns zu bestimmen und zu analysieren. Kapitel 2.3 wendet den Ansatz auf Chile an, d. h. betrachtet strategische Planung und Umsetzung von Reformen in Chile aus der Perspektive des *SPR Tool*.

Kapitel 3 (Relevanz des Reformfonds) untersucht die Frage, ob der Reformfonds das Richtige getan hat, in zwei Schritten, ausgehend vom Ziel des

Fonds, die Fähigkeiten zur strategischen Planung und Umsetzung von Reformen nicht allgemein, sondern im Rahmen „wichtiger“ Reformvorhaben der chilenischen Regierung zu stärken.

Der erste Schritt (Kapitel 3.2) besteht in der Prüfung der Frage, ob für die Unterstützung durch den Fonds „wichtige“ Reformen ausgewählt wurden. Das GIZ-Angebot hatte nicht definiert, was unter „wichtig“ zu verstehen ist. Entsprechende Kriterien wurden jedoch in den Durchführungsvereinbarungen des Reformfonds sowie im Format für die Anträge interessierter Regierungsstellen festgelegt. Kapitel 3.1 („Auswahlkriterien und Auswahlverfahren“) geht hierauf ein. Die Auswahlkriterien lassen sich zu vier Hauptkriterien zusammenführen:

- (i) politische Verankerung der Reform im Reformprogramm der Regierung Bachelet,
- (ii) entwicklungspolitische Bedeutung der Reform,
- (iii) Erfüllung wesentlicher Voraussetzungen für die Durchführbarkeit der Reform,
- (iv) Unterstützungsbedarf hinsichtlich strategischer Planung und Umsetzung.

Kapitel 3.2 prüft die Relevanz der ausgewählten Reformen unter den Gesichtspunkten (i) – (iii). Da alle ausgewählten Reformen laut Anträgen Unterstützungsbedarf hinsichtlich strategischer Planung und Umsetzung aufwiesen, wird dieser Aspekt zur Vereinfachung der Darstellung im Kapitel 3.3 behandelt.

Der zweite Schritt (Kapitel 3.3) besteht in der Prüfung, inwieweit die Unterstützung durch den Fonds *innerhalb* der ausgewählten Reformvorhaben darauf ausgerichtet war, die Fähigkeiten zur strategischen Planung und Umsetzung von Reformen zu stärken. Die Prüfung erfolgt im Lichte des *SPR Tool* auf zwei Ebenen:

- Wurde ein entsprechender Bedarf in den Anträgen formuliert?
- Wurden entsprechende Unterstützungsmaßnahmen in den Durchführungsvereinbarungen für die einzelnen Reformvorhaben vereinbart?

Kapitel 4 (Wirksamkeit des Reformfonds): Die Frage der Zielerreichung der Unterstützung bezieht sich auf den erzielten Entwicklungsnutzen (*outcome*), geht also über die erbrachten Leistungen (*outputs*) hinaus, mit deren

Hilfe der angestrebte Entwicklungsnutzen erreicht werden soll. Die Analyse folgt der Wirkungskette (siehe Übersicht 1.3) und erfolgt in vier Schritten:

Kapitel 4.1 (Leistungen, Produkte) stellt dar, inwieweit die in den Durchführungsvereinbarungen genannten Leistungen erbracht wurden (oder andere, wenn die Indikatoren in den Vereinbarungen in der Zwischenzeit verändert wurden).

Kapitel 4.2 (Nutzung der Leistungen) geht darauf ein, inwieweit die erzeugten Produkte im Rahmen der vom Reformfonds unterstützten Reformen genutzt werden.

Kapitel 4.3 (erzielte Wirkung, *outcome 1*) analysiert, wie die Fähigkeiten zur strategischen Planung und Umsetzung von Reformen durch den Reformfonds gestärkt wurden.

Kapitel 4.4 (erzielte Wirkung, *outcome 2*) prüft, inwieweit der Reformfonds eine Anschubfunktion gehabt hat.

Kapitel 5 (Längerfristige Entwicklungswirkungen des Reformfonds): Hier werden zwei Typen von *impacts* unterschieden.

Kapitel 5.1 prüft, inwieweit die in den Durchführungsvereinbarungen angegebenen längerfristig angestrebten Wirkungen bereits erreicht wurden bzw. sich abzeichnen und welches die Perspektiven sind. Die Vereinbarungen unterscheiden zwischen sozioökonomischen, soziokulturellen und ökologischen Wirkungen. Hier ist grundsätzlich anzumerken, dass die Zeitspanne für das Eintreten der längerfristig angestrebten Wirkungen zum Zeitpunkt der Evaluierung noch sehr kurz war, so dass noch kaum Aussagen möglich sind.

Kapitel 5.2 geht darauf ein, inwieweit der Fonds auch positive Wirkungen im Sinne des Projektziels über die unmittelbar unterstützten Reformvorhaben hinaus gehabt hat (Replizierung), und zwar innerhalb der zuständigen Regierungsstellen (in anderen Abteilungen) und in weiteren Regierungsstellen oder bei sonstigen beteiligten Akteuren.

Kapitel 6 (Nachhaltigkeit der Wirkungen des Reformfonds): Die Frage der Nachhaltigkeit der Wirkungen lässt sich erst in einigen Jahren beantworten. Allerdings gab es einen Anlass, die Frage spezifisch zu prüfen, nämlich den im März 2011 vollzogenen Regierungswechsel von Bachelet zu Piñera. Die Frage war, inwieweit die vom Fonds erbrachten Leistungen (*outputs*) und bereits erzielten Wirkungen (*outcomes*) von der neuen Regierung genutzt bzw.

fortgeführt wurden (Kapitel 6.1). Darüber hinaus wird in Kapitel 6.2 dargestellt, wie die interviewten Gesprächspartner die Perspektiven einschätzten.

1.4.3 Hauptfrage 2: Wie wurden die Philosophie und die besonderen Modalitäten des Reformfonds in der Praxis angewandt und von den Beteiligten wahrgenommen und wie sind sie zu bewerten?

Die zweite Hauptfrage der Evaluierung ist Gegenstand von *Kapitel 7 (Modalitäten und Projektphilosophie des Reformfonds)*. Kapitel 7.1 untersucht, wie die Philosophie und die besonderen Modalitäten des Fonds in der Praxis angewandt und von den Beteiligten wahrgenommen wurden. Kapitel 7.2 bewertet dann die Philosophie und die Modalitäten im Lichte der Erfahrungen und des Projekterfolgs.

1.4.4 Hauptfrage 3: Was lässt sich aus den chilenischen Erfahrungen für die Übertragbarkeit des Reformfonds auf andere fortgeschrittene Partnerländern lernen?

Die dritte Hauptfrage der Evaluierung ist Gegenstand von *Kapitel 8 (Übertragbarkeit des Reformfonds)*. Kapitel 8.1 fasst die chilenischen Erfahrungen zusammen. Aus ihnen kann gelernt werden, aber sie sind nicht automatisch auf andere Länder übertragbar, weil die jeweiligen Bedingungen sehr verschieden sein können. Kapitel 8.2 identifiziert dann einige Grundvoraussetzungen für die Übertragbarkeit, die generell, also unabhängig von konkreten Ländern, immer erfüllt sein müssen.

1.5 Methodisches Vorgehen

Die vorliegende Evaluierung weist mehrere Einschränkungen auf.

- Die Evaluierung ist qualitativer Art, da die für eine quantitative Untersuchung erforderlichen Ausgangs- und Zieldaten fehlten.
- Die Evaluierung stützte sich bei der Frage nach den *outcomes* und *impacts* des Reformfonds im Wesentlichen auf die Antworten der Interviewpartner. Das Team konnte die Wirkungen nicht selbst untersuchen.

Dazu wäre eine detaillierte Analyse jeder einzelnen Reformmaßnahme erforderlich gewesen, was den Rahmen der Evaluierung gesprengt hätte.

- Es gab keine wirklich vergleichbaren Alternativszenarios (ähnliche Reformmaßnahmen ohne Intervention des Reformfonds), die einen Vergleich „mit und ohne Reformfonds“ und damit eine Diskussion der Attributionsfrage (Welche Wirkungen können tatsächlich dem Reformfonds zugeschrieben werden?) ermöglicht hätten.
- Formal betrachtet weist die Evaluierung einen Selektionsbias auf, da nur die elf Reformmaßnahmen betrachtet wurden, die das Auswahlverfahren erfolgreich passiert hatten, d.h. aus der Sicht des Auswahlkomitees am ehesten die Voraussetzungen für eine wirksame Unterstützung durch den Reformfonds boten. Das Ergebnis der Evaluierung wird also durch die Auswahl beeinflusst. Dass sich die Evaluierung auf die tatsächlich unterstützten Reformen konzentrierte, liegt aber in der Natur der Sache, da Gegenstand der Evaluierung nun mal der Reformfonds war. Es wäre nicht sinnvoll gewesen, abgelehnte Reformen in die Evaluierung einzubeziehen, um den Selektionsbias zu vermeiden, da jede abgelehnte Reform andere Charakteristiken aufwies, die einen Vergleich nicht zugelassen hätten.⁴

Die Evaluierung stützte sich auf drei Hauptinformationsquellen: (i) international vergleichende Analysen (insbesondere für Kapitel 2), (ii) die Projektdokumentation des Reformfonds, (iii) Interviews. Die Dokumente und Interviews untergliedern sich wie folgt:

Dokumente

- Planungsdokumente des Reformfonds: (i) Protokoll der deutsch-chilenischen Regierungsverhandlungen von 2005; (ii) GIZ-Angebot von 2005; (iii) Dokumente zur Arbeitsweise des Fonds (*Bases Comunes*, *Metodología*, Ausschreibungstext etc.), (iv) die Anträge auf Unterstützung durch den Reformfonds, (v) die dem Steuerungskomitee vorgelegten Empfehlungen (*Hojas de Recomendación*), (vi) die Durchführungsvereinbarungen (*Convenios de Ejecución*), (vii) Protokolle der Planungsworkshops, die zu Beginn und teilweise auch im Verlauf der Projekte durchgeführt wurden.

4 Um den Selektionsbias auszuschalten, müssen Fälle untersucht werden, die vergleichbar sind und sich nur dadurch unterscheiden, dass die Intervention stattgefunden hat oder nicht. Dies setzt aber tatsächlich Vergleichbarkeit voraus.

- Dokumente der chilenischen Regierung zur generellen und projektspezifischen Reformagenda: (i) das Regierungsprogramm der Regierung Bachelet, (ii) Dokumente zu den elf vom Fonds unterstützten Reformmaßnahmen, (iii) die Fortschrittsberichte der chilenischen Partner.⁵
- Informationen der GIZ und des Reformfonds: (i) die Fortschrittsberichte der GIZ (bis 2009),⁶ (ii) Ergebnisse des projekteigenen Monitoringsystems SMIEI (*Sistema de Monitoreo de Implementación e Impactos*); das Monitoringsystem erlaubte zwar eine detaillierte Erfassung der Projektfortschritte, allerdings war es nicht in allen Fällen auf dem neuesten Stand, weil die chilenischen Partnerinstitutionen die erforderlichen Informationen nicht immer vollständig und zeitnah übermittelt hatten.

Interviews (zur Liste der Gesprächspartner siehe Anhang 2)

Ergänzend zur Dokumentenanalyse wurden zu den verschiedenen Fragenkomplexen der Evaluierung Interviews mit folgenden Gruppen von Gesprächspartnern geführt:

- mit den Projektbeteiligten auf deutscher Seite in Chile: GIZ-Büro, Deutsche Botschaft (beide auch im Steuerungskomitee des Reformfonds vertreten);
- mit den chilenischen Mitgliedern des Steuerungskomitees des Reformfonds: AGCI, SEGPRES und DIPRES (Letztere beide im Rahmen der Vorbereitung der Evaluierung im Juli 2010);
- mit den für die vom Reformfonds unterstützten elf Reformvorhaben zuständigen Regierungsstellen möglichst auf drei Ebenen: (i) Leitung der Reformvorhaben, (ii) für den Reformfonds zuständige Projektverantwortliche, (iii) Angehörige der Regierungsstellen, die die mit Hilfe des Reformfonds erbrachten Leistungen (*outputs*) praktisch anwenden. Diese Interviews wurden auf der Basis eines semistrukturierten Inter-

5 Die Regelmäßigkeit der Fortschrittsberichte und ihre Aussagefähigkeit bezüglich der Schlüsselkategorien der Wirkungskette (Aktivitäten, Leistungen/*outputs*, Nutzung der Leistungen und Wirkungen/*outcomes*) sind sehr unterschiedlich. In einer Reihe von Fällen fehlten wichtige Informationen für die Evaluierung, die erst in den Interviews angesprochen werden konnten.

6 Auf den Fortschrittsbericht für 2010 hat die GIZ mit Einverständnis des BMZ wegen der Evaluierung des Reformfonds durch das DIE verzichtet.

viewleitfadens (Anhang 3) geführt. Es war nicht immer möglich, Gesprächspartner aus früheren Phasen des Reformfonds zu interviewen.

- Angehörige wissenschaftlicher Einrichtungen in Chile zu konzeptionellen Fragen des Reformfonds (insbesondere im Rahmen der Kapitel 2 und 3).

2 Konzeptionelle Klärung des Projektziels

2.1 Wurde das Kernproblem richtig diagnostiziert?

Die Diagnose des Kernproblems im Projektangebot der GIZ von 2005 („*Mangel an Fähigkeiten und Instrumenten zu mittel- bis langfristiger strategischer und politischer Planung*“) muss im Lichte international vergleichender Analysen der Planungs- und Umsetzungsfähigkeit der chilenischen Regierung differenziert werden, wobei diese Analysen ihrerseits teilweise unterschiedlich argumentieren.

Der *Bertelsmann Transformation Index* (BTI; vgl. Übersicht 2.1) stellt Chile ein sehr positives Zeugnis aus. Beim Managementindex, einer Komponente des BTI, der die Planungs- und Transformationskapazität der Regierungen misst, hat Chile unter 128 untersuchten Entwicklungs- und Schwellenländern 2010 und 2006 den zweiten und 2008 den ersten Rang eingenommen. Gleichwohl werden Defizite festgestellt. Der BTI-Länderbericht 2010 zu Chile formulierte:

“Chile’s government clearly has the capacity to propose policies based on strategic and long-term priorities, the flexibility to learn from failures, and the ability to introduce new policies. But this flexibility is also constrained by a tendency to emphasize short-term considerations and the fear of losing face. As a result, leaders in Chile sometimes succumb to political pressures and public image concerns rather than demonstrate genuine leadership and institutional learning.” (BTI 2010, 24)

In gleicher Weise hatten sich schon die BTI-Länderberichte 2008 und 2006 zu Chile geäußert (BTI 2008, 21; BTI 2006, 14). Das ist bemerkenswert, weil sich der BTI-Länderbericht 2006 zu Chile auf das Beobachtungsjahr 2005 bezog, d. h. das Jahr, als die GIZ das Angebot für den Reformfonds formulierte.

Übersicht 2.1: Bertelsmann Transformation Index (BTI) und Sustainable Governance Indicators (SGI)

Der **BTI** ist ein 2003 erstmals und seit 2006 alle zwei Jahre veröffentlichtes Ranking, das zwei Komponenten hat. Er misst für 128 Entwicklungs- und Schwellenländer einmal den Grad politischer und wirtschaftlicher Transformation hin zu Marktwirtschaft und Demokratie (Statusindex, 12 Indikatoren), zum anderen die Managementleistung politischer Entscheidungsträger bezüglich der politischen und wirtschaftlichen Transformation (Managementindex, 6 Indikatoren).

Die **SGI** wurden ebenfalls von der Bertelsmann Stiftung entwickelt und bisher zweimal (2009 und 2011) veröffentlicht. Sie messen für 31 OECD-Länder den Stand von *Sustainable Governance* (Statusindex, 19 Dimensionen) sowie die politische Steuerungsfähigkeit (Managementindex, 13 Dimensionen). Wie beim BTI wird zu jedem Land ein Länderbericht veröffentlicht.

Quelle: BTI; SGI

Zu einer ähnlichen, wenn auch in den Erläuterungen nicht ganz konsistenten Einschätzung gelangte der im Rahmen der *Sustainable Governance Indicators 2011* (vgl. Übersicht 2.1) erstellte Länderbericht zu Chile (SGI 2011). *“The government has demonstrated an adequate capacity for strategic policy planning, although implementation is sometimes weak.”* (...) *“Efficient governance is harmed by a lack of capacities and instruments that would ensure a middle- and long-term perspective in political and strategic planning.”* (SGI 2011, 5, 8)

Die OECD hat sich im Rahmen einer umfassenden Analyse der Politiken Chiles auch zur strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit der Regierung geäußert und dazu festgestellt:

“Chile cuenta con mecanismos claros e institucionalizados para establecer su visión estratégica y sus prioridades de políticas. (...) El sistema es exhaustivo y parece estar estructurado para apoyar la ejecución mediante una plataforma del ‘gobierno en su conjunto’. Sin embargo, en la práctica, los silos ministeriales se refuerzan con una implementación de enfoques basada en proyectos (...) lo cual refuerza la programación vertical y la atención a un programa de trabajo de corto plazo. (...) Chile necesita considerar el incremento de su capacidad de planeación estratégica de mediano y largo plazos.” (OECD 2011, 125–127)

Die vorstehend zitierten Analysen beleuchten zum Teil unterschiedliche Aspekte (z. B. politische Einflussnahme in den BTI-Länderberichten im Ge-

gensatz zu mangelnder interministerieller Koordination im OECD-Bericht). Um für die vorliegende Evaluierung einen einheitlichen analytischen Rahmen zu schaffen, stützen sich die weiteren Ausführungen auf das *Strategic Policy Reform Tool (SPR Tool)* der Bertelsmann Stiftung.

2.2 Was heißt „strategische Planung und Umsetzung von Reformen“?

Es gibt keine einheitliche wissenschaftliche Definition von *strategic policy-making*. Einen der differenziertesten Ansätze stellt das *Strategic Policy Reform (SPR) Tool* der Bertelsmann Stiftung dar, das auf verschiedenen Ansätzen des *New Public Management* (vgl. z. B. Marsh 2000) beruht. Es analysiert strategische Politikreformen aus der Perspektive von drei Dimensionen (Kompetenz, Kommunikation, Durchsetzungsfähigkeit) und fünf Handlungsfeldern (strategiefähige Kernexekutive, Agenda-Setting, Politikformulierung und -entscheidung, Politikumsetzung, Erfolgskontrolle; siehe Übersicht 2.2).

Die Dimension **Kompetenz** umfasst Aufgaben und Ziele, deren Erfüllung dazu beiträgt, Unsicherheiten bzw. Nichtwissen zu reduzieren und die inhaltliche Problemlösungsfähigkeit der politischen Akteure zu erhöhen (Fischer et al. 2008, 22). Hier geht es mit Hilfe von internem und externem Expertenwissen darum, adäquate Reformkonzepte entlang den Grundüberzeugungen der Regierungsparteien zu formulieren und umzusetzen. Die Dimension **Kommunikation** bezieht sich auf die Kommunikations- und Dialogfähigkeit der politischen Reformakteure. Sie beinhaltet eine zeitgemäße Medienkompetenz, das professionelle Wissen um Kommunikationsarbeit und eine flexible und dynamische Dialogstrategie nach innen und außen (Fischer et al. 2008, 23). Schließlich geht es in der Dimension **Durchsetzungsfähigkeit** darum, die Identifikation von Akteurs- und Machtkonstellationen im Entscheidungsprozess sowie dessen ergebnisorientierte Steuerung zu beherrschen, um Unterstützerkoalitionen mit einer Vielzahl politischer, wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure zu verhandeln und aufzubauen (Fischer et al. 2008, 23).

Ausgehend von einer weiterentwickelten, dynamischen Version des Politikzyklusmodells werden innerhalb der drei Dimensionen fünf **Handlungsfelder** unterschieden. Das Politikzyklusmodell, welches dem *SPR Tool* zu

Übersicht 2.2: Überblick über das SPR Tool			
	Kompetenz	Kommunikation	Durchsetzungsfähigkeit
Strategiefähige Kernexekutive	Innovationskultur fördern <ul style="list-style-type: none"> • Interne Expertise systematisch ausschöpfen • Externe Expertise einbinden • Personelle Kompetenzen und Leadership ausbauen 	Kommunikationskapazitäten stärken <ul style="list-style-type: none"> • Institutionelle Anpassungen vornehmen • Kommunikation abstimmen 	Strategisches Machtzentrum etablieren <ul style="list-style-type: none"> • Akteure ressortübergreifend vernetzen • Konfliktfrühwarnsystem aufbauen
Agenda-Setting	Zukunftsthemen aufgreifen <ul style="list-style-type: none"> • Reformbedarf frühzeitig identifizieren • Problemumfeld analysieren • Reformrichtung klären 	Reformbereitschaft fördern <ul style="list-style-type: none"> • Problembewusstsein schaffen • Deutungsmuster etablieren • Leitideen kommunizieren 	Erfolgsaussichten kalkulieren <ul style="list-style-type: none"> • Gelegenheitsfenster identifizieren • Profilierungschancen bestimmen • Verhandlungskorridore abstecken
Politikformulierung und -entscheidung	Reformkonzept formulieren <ul style="list-style-type: none"> • Handlungsoptionen sondieren • Lösungsalternativen bewerten • Reformfahrplan entwerfen 	Vertrauen aufbauen <ul style="list-style-type: none"> • Glaubwürdigkeit vermitteln • Klare und positive Reformsprache einsetzen • Realistische Erwartungen erzeugen • Dialoge etablieren 	Mehrheiten sichern <ul style="list-style-type: none"> • Verhandlungsstrategie anpassen • Bündnispartner gewinnen • Öffentlichen Rückhalt sichern

	Kompetenz	Kommunikation	Durchsetzungsfähigkeit
Politikumsatzung	Ergebnisqualität sichern <ul style="list-style-type: none"> • Wirkungsorientierung sicherstellen • Umsetzungsschritte festlegen • Geeignete Steuerungsinstrumente wählen 	Bürgernähe herstellen <ul style="list-style-type: none"> • Kommunikation zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik fördern • Transparente Abläufe gewährleisten 	Umsetzungsakteure aktivieren <ul style="list-style-type: none"> • Umgang mit Stakeholdern klären • Verwaltung einbinden • Klare Verantwortlichkeiten schaffen
Erfolgskontrolle	Kontrollmechanismen effektivieren <ul style="list-style-type: none"> • Geeignete Evaluationstechniken auswählen • Prozessbegleitend evaluieren • Gesamtkosten und -nutzen bewerten • Politisches Lernen praktizieren 	Responsivität gewährleisten <ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Resonanz analysieren • Stakeholder-Dialog pflegen • Evaluationsergebnisse zielgruppenspezifisch nutzen 	Handlungsspielräume bewahren <ul style="list-style-type: none"> • Flexibles Nachsteuern ermöglichen • Veränderte Akteurskonstellationen berücksichtigen
Quelle: Zusammenstellung nach Fischer et al. (2008, 27, 35, 45, 58, 69)			

Grunde liegt, unterscheidet sich vom klassischen Modell (May / Wildavsky 1979; Schubert 2003) in drei Aspekten:

- Erstens wurde das Modell um die Handlungsebene der strategiefähigen Kernexekutive erweitert, welches die ursprünglichen vier Handlungsfelder (Agenda-Setting, Politikformulierung und -entscheidung, Politikumsatzung und Erfolgskontrolle) ergänzt. Somit sind die zentralen Reformakteure samt ihren Kapazitäten als integraler Bestandteil des politischen Prozesses in den Politikzyklus integriert.

- Zweitens werden alle Handlungsfelder dynamisch und nicht streng chronologisch interpretiert, weil das politische Reformhandeln in der Praxis oft gleichzeitig in den verschiedenen Dimensionen und Handlungsfeldern stattfindet oder zwischen ihnen wechselt, statt einem vorgegebenen Zyklus zu folgen.
- Drittens ist der Bereich Erfolgskontrolle nun auf den gesamten Zyklus ausgedehnt im Sinne einer kontinuierlichen, prozessbegleitenden Monitoring- und Evaluierungsaufgabe.

Die drei strategischen Dimensionen und fünf Handlungsfelder lassen sich anhand des Handlungsfelds der **strategiefähigen Kernexekutive** (Hauptaufgabe: Gestaltung von Strukturen und Prozessen) exemplarisch veranschaulichen. Gerade dieses Handlungsfeld ist aufgrund seiner zentralen Rolle und als wichtige Erweiterung des ursprünglichen Politikzyklusmodells im *SPR Tool* besonders interessant.

- In der Dimension *Kompetenz* kommt es für die strategiefähige Kernexekutive auf die Förderung der Innovationskultur an. Dies schließt die intensive Nutzung interner und externer Expertise ein (Fischer et al. 2008, 26 ff.). Gemeint ist damit ein offenes, konstruktives, kreatives und interdisziplinäres Arbeitsumfeld ohne Denkverbote, das nicht rein reaktiv handelt, sondern kontinuierlich politisch-gesellschaftliche Herausforderungen antizipiert und aus eigener Initiative angeht. Hierzu ist eine umfassende Akteursanalyse notwendig, um die einflussreichen Reformprozessakteure sowie deren Positionen zu anvisierten Reformmaßnahmen zu identifizieren.
- In der Dimension *Kommunikation* hängt die Stärkung der Kapazitäten der strategiefähigen Kernexekutive vor allem von drei Faktoren ab: (i) der institutionellen Verankerung der Regierungskommunikation, (ii) ihrer organisatorischen Ausrichtung auf die strategische Vermittlung von Reformvorhaben, (iii) den eingesetzten Ressourcen (Fischer et al. 2008, 31). Erforderlich ist also ein institutioneller Wandel in Richtung einer starken, intern abgestimmten Kommunikationszentrale, die als Regierungsschaltstelle die Öffentlichkeit nicht nur taktisch-operativ informiert, sondern langfristig das Reformvorhaben, seine Begründung und Relevanz sowie die zu erwartenden Veränderungen vermittelt.
- In der Dimension *Durchsetzungsfähigkeit* ist es für die strategiefähige Kernexekutive entscheidend, ein strategisches Machtzentrum zur wirk-

samen Koordination der Reform zu bilden. Hier finden sich die Entscheider zusammen, die langfristige Strategien entwickeln, über Strategiealternativen reflektieren und Umsetzungschancen kalkulieren (Fischer et al. 2008, 33). Zwei Aspekte sind besonders wichtig. Erstens müssen die Entscheidungsakteure ressortübergreifend eingebunden werden. Die Faustregel lautet: Je konzentrierter, verflochtener und zentrierter die Kernexekutive ist, desto zielorientierter kann sie die Aufgaben erledigen. Zweitens ist ein Konfliktfrühwarnsystem erforderlich, das es erlaubt, Reformhindernisse frühzeitig zu identifizieren und ihnen proaktiv zu begegnen.

Für das Verständnis des *SPR Tool* sind zwei Hinweise wichtig:

- Das *SPR Tool* bezieht sich nicht auf Inhalte von Reformen. Es macht keine Aussagen über die strategische Qualität oder die politische Relevanz von Reforminhalten. Aus diesem Grund wird die politische Relevanz der vom Reformfonds unterstützten chilenischen Reformen in Kapitel 3 auch getrennt vom Aspekt der Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeiten geprüft. Das *SPR Tool* identifiziert und systematisiert Schlüsselemente strategischen Reformhandelns und bietet dadurch einen Orientierungsrahmen für die Planung und auch Evaluierung von Reformprozessen.
- Da das *SPR Tool* einen umfassenden Ansatz zur Analyse strategischer Politikreformen bietet (Matrix mit 15 Feldern), ist zu vermuten, dass sich viele Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit, die solche Reformen unterstützen, als strategisch in die Matrix einordnen lassen. Schließlich besteht das Ziel der Technischen Zusammenarbeit in *capacity building*. Dies spricht jedoch nicht gegen das *SPR Tool*. Es erlaubt vielmehr, Beiträge der Technischen Zusammenarbeit zu strategischen Politikreformen sehr differenziert zu betrachten und einzuordnen.

2.3 Strategische Planung und Umsetzung von Reformen in Chile aus der Perspektive des *SPR Tool*

Ordnet man die Ergebnisse der internationalen Rankings sowie wissenschaftlicher Analysen zur strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit Chiles nach den Kategorien des *SPR Tool* ein, zeigt sich, dass die Fähigkeiten Chiles relativ stark in der Dimension Kompetenz und relativ schwach in

der Dimension Kommunikation sind, während das Ergebnis für die Dimension Durchsetzungsfähigkeit gemischt ausfällt.

Die Dimension **Kompetenz** stellt eine der Stärken der chilenischen Regierung dar. Vor allem die interne Expertise und personelle Kompetenzen im Handlungsfeld der strategiefähigen Kernexekutive sind in Chile weit fortgeschritten. Die starke Stellung des Präsidenten (Nolte 2004; Siavelis 2000) erleichtert kohärente Politikplanung, und das dem Präsidenten direkt unterstellte Präsidentschaftsministerium (SEGPRES) kann die Sektorministerien kontrollieren und evaluieren (SGI 2011, 23; Jung 2011). Zusätzlich stehen Regierung und Verwaltung gut ausgebildetes Personal und Experten zur Verfügung (Dockendorff 2011).

Andererseits behindern mehrere Faktoren langfristige Reformplanung und -umsetzung. Einmal gehen Reformplanungen oft nicht über eine Legislaturperiode hinaus, da die Amtszeit des Präsidenten auf vier Jahre begrenzt und eine unmittelbare Wiederwahl nicht möglich ist (Huneus 2011). Dass ein Präsidentschaftskandidat im Wahlkampf ankündigt, dass bestimmte Reformvorhaben mehr als eine Amtszeit erfordern, scheint eher die Ausnahme zu sein. Zum anderen gehen viel Wissen und Erfahrung in Regierung und Verwaltung verloren, weil jeder Regierungswechsel zu einem beträchtlichen Austausch von Personal führt, da viele Angestellte im öffentlichen Dienst nur befristete Verträge haben und neue Regierungen dazu neigen, eigenes Personal einzusetzen (Huneus 2011; OECD 2011, 29). Unzureichendes Wissensmanagement verstärkt das Problem.

Es gibt im stark zentralisierten Chile ein deutliches Kompetenzgefälle. Während sich Kompetenz und Erfahrung in der Hauptstadt konzentrieren, nimmt die Leistungsfähigkeit der Regierungsinstitutionen insbesondere auf der Umsetzungsebene in den Regionen und Kommunen stark ab (SGI 2011, 26; Huneus 2011).

Die Schwäche chilenischer Regierungsinstitutionen in der Dimension **Kommunikation** hat verschiedene Ursachen. Einmal ist die Kommunikation innerhalb der Regierung insbesondere auf der Umsetzungsebene verbesserungsbedürftig. Dies gilt sowohl horizontal zwischen den Ministerien der Zentralregierung, obwohl SEGPRES mittlerweile über die notwendigen Befugnisse und Fähigkeiten verfügt, um die Arbeit der Sektorministerien zu überwachen (von Brunn 2011), als auch vertikal zwischen der Zentralregierung, den Regionen und den Gemeindeverwaltungen.

Zum anderen ist die Kommunikation zwischen Regierung und Bevölkerung eher schwach. Das technokratische Verständnis vieler Regierungsstellen und die insgesamt schwache Zivilgesellschaft führen zu mangelnder Einbindung der Bevölkerung in politische Reformprozesse. Reformen werden oft von oben nach unten geplant und durchgeführt, während die chilenische Öffentlichkeit kaum Möglichkeiten hat, Reformprozesse zu beeinflussen (BTI 2008, 28). Die Kernexekutive verfügt oft über kein sehr professionelles Informations- und Kommunikationsmanagement (von Brunn 2011) und scheint nur ein begrenztes Interesse an effektiver Reformkommunikation zu haben. Die wenig pluralistische Medienlandschaft sowie schwache Gewerkschaften (Taylor 2006) runden das Bild ab.

Die Ergebnisse in der Dimension **Durchsetzungsfähigkeit** sind gemischt. Die starke Stellung des Präsidenten in der Exekutive und gegenüber der Legislative sowie sein Recht zur Gesetzesinitiative (Nolte 2004, 343 f.) deuten auf eine durchsetzungsfähige strategische Kernexekutive hin. Mit SEGPRES verfügt der Präsident zusätzlich über eine Institution, die beträchtlichen Einfluss auf strategische Planungsprozesse der Fachministerien hat (SGI 2011, 22). Die im lateinamerikanischen Vergleich sehr niedrige Korruptionsquote⁷ erleichtert ebenfalls effektives Regierungshandeln.

Andererseits wird die Durchsetzungsfähigkeit der Exekutive durch zwei wichtige Faktoren eingeschränkt. Zum einen gibt das noch aus der Pinochet-Zeit stammende binominale Wahlsystem⁸ der jeweiligen Opposition eine starke Stellung und schränkt dadurch den Handlungsspielraum der Regierung und damit längerfristiges Reformhandeln ein (Quiroga 2010, 5). Zum anderen üben Wirtschaftsverbände de facto einen starken Einfluss auf die Politik aus (Posner 2008, 62), weil alle Regierungen seit der Pinochet-

7 In den letzten Jahren hatte Chile beim *Corruption Perception Index* von *Transparency International* immer die beste Bewertung unter allen lateinamerikanischen Ländern (zeitweise zusammen mit Uruguay). Vgl. *Transparency International* (2007; 2008; 2009; 2010; 2011).

8 Pro Wahlkreis werden zwei Mandate vergeben. Das erste Mandat erhält der Kandidat mit den meisten Stimmen. Das zweite Mandat geht an den bestplatzierten Kandidaten des zweitstärksten Wahlbündnisses, unabhängig davon, wie viele Stimmen dieser Kandidat erhalten hat. Ein Wahlbündnis erhält in einem Wahlkreis nur dann beide Mandate, wenn es mindestens doppelt so viele Stimmen wie das zweitplatzierte Wahlbündnis erhalten hat. Dieses System fördert einmal die Bildung von Wahlbündnissen und stärkt zum anderen die Position der Opposition. Vgl. Jung / Meyer (2010, 84).

Ära eine im Grundsatz liberale Wirtschaftspolitik verfolgt haben, die den Einfluss des Staates begrenzt.

3 Relevanz des Reformfonds

3.1 Auswahlverfahren und Auswahlkriterien

Die Auswahl der vom Reformfonds zu unterstützenden Reformen beruhte auf zwei Ausschreibungen, die auf der Homepage von AGCI, im Amtsblatt der Regierung, in einer Tageszeitung sowie durch direkte Kontaktaufnahme mit Regierungsstellen bekannt gemacht wurden und zu 23 Anträgen von 13 Regierungsstellen führten. Als Ergebnis wurden 11 Reformen von 9 Regierungsstellen ausgewählt.⁹

Über die Annahme oder Ablehnung der Anträge entschied das Steuerungskomitee des Reformfonds, in dem folgende Institutionen vertreten waren: auf chilenischer Seite mit Stimmrecht AGCI, SEGPRES (Präsidialministerium) und DIPRES (Haushaltabteilung des Finanzministeriums), auf deutscher Seite mit beratender Stimme GIZ und Deutsche Botschaft. Die Funktion von SEGPRES und DIPRES bestand darin, sicherzustellen, dass die ausgewählten Reformen im Regierungsprogramm verankert waren und für die Durchführung über die finanzielle Grundlage im Haushalt verfügten.

Die GIZ spielte im Auswahlverfahren trotz des fehlenden Stimmrechts eine sehr aktive Rolle. Sie führte mit den Antragstellern einen fachlichen Dialog, der von mehreren Antragstellern (z. B. MINSAL) sehr positiv bewertet wurde, prüfte in Abstimmung mit AGCI die eingegangenen Anträge, forderte in einigen Fällen Nachbesserungen und empfahl dem Steuerungskomitee in den *Hojas de Recomendación* die Annahme oder Ablehnung der Anträge. Dies weicht von der Philosophie des Reformfonds ab, der zufolge die Partner die Leitung übernehmen. Andererseits verfügte im Steuerungskomitee nur die GIZ über das Know-how für die fachliche Prüfung der Anträge.

Die Prüfung der Anträge war in mehrfacher Hinsicht eher pragmatisch als stringent:

9 Zu den ausgewählten Reformen gehörte eine des Erziehungsministeriums. Wegen Veränderungen im Ministerium kam es jedoch nicht zur Unterzeichnung der bereits ausgearbeiteten Durchführungsvereinbarung. Das Projekt wurde später durch ein Vorhaben zur Unterstützung des Rechnungshofs ersetzt.

- Während die *Bases del Proyecto* und das *Manual de Ejecución* des Reformfonds sechs bzw. fünf Kriterien nannten,¹⁰ wurden laut Beschreibung der Arbeitsweise des Reformfonds (*Metodología del Fondo*) hauptsächlich vier, zum Teil abweichende Kriterien angewandt.¹¹ Nimmt man die im Format der Anträge von den Antragstellern geforderten Informationen zum Unterstützungsbedarf, zur Durchführbarkeit der Reform und zu den erwarteten Wirkungen hinzu, so hat sich die Auswahl im Wesentlichen an den in der Einleitung genannten vier Hauptkriterien orientiert.
- Die in den *Bases del Proyecto* und im *Manual de Ejecución* formulierten Kriterien wurden nicht in gleicher Weise im Text der Ausschreibung genannt, so dass die Transparenz für die Antragsteller zunächst eingeschränkt war. Allerdings konnten nach Aussagen einzelner Antragsteller (z. B. MINSAL) Fragen im Dialog mit AGCI und dem GIZ-Büro geklärt werden.
- Die *Hojas de Recomendación* stellen nicht systematisch dar, mit welchem Ergebnis die einzelnen Auswahlkriterien geprüft wurden. Die Darstellung ist meist sehr kurz.
- In einigen Fällen wurden Anträge trotz in den *Hojas de Recomendación* genannter Zweifel positiv beurteilt. Dies galt für SENAME Adopción, wo es Zweifel an der Bereitschaft zu großen, als notwendig erachteten Änderungen innerhalb der Organisation gab, für CONAMA Residuos und für MIDEPLAN, wo es Zweifel an der gesicherten Eigenfinanzierung gab.

10 (i) Relevanz und Bedeutung innerhalb der Reformagenda; (ii) institutioneller Rückhalt durch die Bereitstellung von Personal und Finanzierung; (iii) Möglichkeit zur Umsetzung innerhalb der Legislaturperiode; (iv) Zuständigkeit und administrative Umsetzungsfähigkeit der antragstellenden Institution; (v) Eignung des bereitgestellten Personals der antragstellenden Institution (im *Manual de Ejecución* nicht genannt); (vi) Beitrag zur Armutsreduzierung und Gleichberechtigung.

11 (i) Einbettung in das Reformprogramm der Regierung Bachelet; (ii) gesicherte Eigenfinanzierung ("*reforma autofinanciada*"); (iii) konzeptioneller (und nicht nur finanzieller) Beitrag der deutschen Seite; (iv) Fähigkeit der GIZ zur Bereitstellung des beantragten Know-hows.

3.2 Inwieweit waren die ausgewählten Reformen „wichtig“?

Übersicht 3.1 zeigt die „Wichtigkeit“ der ausgewählten Reformen in Bezug auf die drei Kriterien (i) politische Verankerung der Reform im Regierungsprogramm Bachelets, (ii) entwicklungspolitische Relevanz, (iii) Durchführbarkeit der Reform. Die Einordnung beruht auf der Einschätzung der Evaluatoren auf der Basis der Projektdokumentation und der Interviews. Es zeigt sich, dass die ausgewählten Reformen alle relevant waren; lediglich für das Kriterium Durchführbarkeit muss diese Aussage etwas eingeschränkt werden.

Übersicht 3.1: Wichtigkeit der ausgewählten Reformen nach den Auswahlkriterien			
	Politische Verankerung	Entwicklungspolitische Relevanz	Durchführbarkeit
CONAMA Cuencas	•	•	•
CONAMA Residuos	•	•	•
Contraloría	•	•	•
DNSC	•	•	•
JUNJI	•	•	•
MIDEPLAN	•	•	o
MINJU	•	•	o
MINSAL	•	•	o
MINVU	•	•	•
SENAME Adopción	•	•	•
SENAME Penal	•	•	o
<ul style="list-style-type: none"> • Voraussetzung sicher erfüllt; o Voraussetzung nicht sicher erfüllt; – Voraussetzung nicht erfüllt 			

Das Kriterium der politischen Verankerung der Reformen im Programm der Regierung Bachelet war klar erfüllt; dies bestätigt eine Analyse des Regierungsprogramms (Bachelet 2005) und der Regierungserklärungen (*Mensajes Presidenciales*; Bachelet 2006; 2008) und wurde in den Interviews mit den Partnern nochmals bekräftigt. Lediglich bei SENAME Adopción fand sich kein Hinweis im Regierungsprogramm; allerdings wurde in Gesprächen klar, dass die Anpassung des Adoptionsrechts an internationale Standards breite Unterstützung genoss und politisch unumstritten war.

Die entwicklungspolitische Bedeutung war ebenfalls bei allen Reformen klar gegeben. Zum einen bezogen sich alle auf Entwicklungsprobleme Chiles. Dies ergibt sich aus den Durchführungsvereinbarungen (wenngleich die Wirkungszusammenhänge meist sehr generell dargestellt waren) und wurde von den Interviewpartnern bestätigt. Zum anderen entsprachen sie internationalen Entwicklungsvereinbarungen (wie den Millenniumszielen oder UN-Konventionen) oder, auf deutscher Seite, dem Aktionsprogramm „Armutsbekämpfung 2015“ der Bundesregierung. Obwohl die freie Themenwahl durch die Partner eine besondere Modalität des Fonds darstellte, wurde von deutscher Seite bei der Projektauswahl ein Bezug zum Aktionsprogramm 2015 erwartet.

Lediglich beim Kriterium der Durchführbarkeit ergibt sich ein gemischtes Bild. In den *Bases del Proyecto* wurden hierfür drei Kriterien definiert: (i) Verpflichtung der antragstellenden Institution zur Bereitstellung der notwendigen personellen und finanziellen Kapazitäten; (ii) Möglichkeit zur Einbringung in den Gesetzgebungsprozess; (iii) rechtliche und administrative Umsetzungszuständigkeit. Bei einigen Reformen fehlten klare Verantwortlichkeiten oder die Einbindung zentraler Akteure. Bei MIDEPLAN hätte das ehrgeizige Projektziel¹² eine starke interministerielle Koordinierungseinheit erfordert; in der Planung fehlte die politische Verankerung des Instrumentes „*mapa de vulnerabilidad social territorial*“. Im Falle von MINSAL war noch nicht klar, wer für die Anwendung der geplanten Evaluationsmethodik verantwortlich sein würde. In anderen Fällen wurde die Durchführbarkeit durch fehlendes Personal (MINJU) oder unzureichende finanzielle Ausstattung (SENAME Penal) eingeschränkt. Diese Probleme

12 “*Municipios, gobiernos regionales e instituciones sectoriales pertinentes utilizan concertadamente instrumentos de gestión territorial en el marco del sistema de protección social en áreas piloto.*”

wurden bei der Auswahl der Reformen möglicherweise nicht hinreichend überprüft.

3.3 Inwieweit haben sich die beantragten und vereinbarten Beiträge des Reformfonds auf die Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit bezogen?

3.3.1 Methodische Aspekte

Zur Beantwortung dieser Frage hat das Evaluierungsteam geprüft, inwieweit sich die beantragten und vereinbarten Beiträge des Reformfonds den Kategorien des *SPR Tool* (Übersicht 2.1) zuordnen lassen.¹³ Die Ergebnisse sind in Übersicht 3.2 zusammengefasst. Sie zeigt, dass sich die beantragten und vereinbarten Beiträge des Fonds bei allen elf Reformen auf verschiedene Aspekte strategischer Planung und Umsetzung bezogen und insofern relevant waren. Dies liegt auch am umfassenden Ansatz des *SPR Tool*. Bei der Interpretation von Übersicht 3.2 sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Da der Reformfonds zu Beginn den Begriff „Fähigkeit zur strategischen Planung und Umsetzung von Reformen“ nicht definiert hatte, war es ihm nicht möglich, die Beiträge des Reformfonds eventuell noch spezifischer auszuwählen und dadurch die Relevanz möglicherweise noch zu erhöhen.
- Die Quadrate geben keine Auskunft über die Anzahl der beantragten und vereinbarten Beiträge des Reformfonds *in* einem bestimmten Feld der SPR-Matrix. Hinter einem Quadrat können sich unterschiedlich viele Beiträge des Reformfonds verbergen.
- Relevanz in Bezug auf strategische Planung und Umsetzung setzt nicht voraus, dass in allen 15 Feldern der SPR-Matrix Unterstützungen beantragt bzw. vereinbart wurden, da die Relevanz der Felder vom Charakter und Stadium jeder einzelnen Reform abhängt.

13 Hierfür wurden in den Anträgen die Punkte 14 (*¿Por qué se recurre al apoyo del Fondo de Reformas?*), 15 (*El aporte alemán se solicita para...*) und 16 (*¿Qué tipo de servicios / prestaciones específicas se solicita?*) und in den Durchführungsvereinbarungen die Unterkapitel „Methodischer Ansatz“ und „Unterstützungen der GTZ“ ausgewertet.

Übersicht 3.2: Beantragte und vereinbarte Beiträge des Reformfonds zur Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit (im Lichte des SPR Tool)												
SPR Tool		11 Reformen										
Dimensionen	Handlungsfelder	CONAMA Cuencas	CONAMA Residuos	Contraloría	DNSC	JUNJI	MIDEPLAN	MINJU	MINSAL	MINVU	SENAME Adopción	SENAME Penal
Kompetenz	Strategiefähige Kernexekutive	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Agenda-Setting						<input type="checkbox"/>					
	Politikformulierung und -entscheidung		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Politikumsetzung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
	Erfolgskontrolle		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Kommunikation	Strategiefähige Kernexekutive				<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>
	Agenda-Setting						<input type="checkbox"/>					<input type="checkbox"/>
	Politikformulierung und -entscheidung			<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	
	Politikumsetzung		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>
	Erfolgskontrolle		<input type="checkbox"/>						<input type="checkbox"/>			
Durchsetzungsfähigkeit	Strategiefähige Kernexekutive	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	Agenda-Setting											
	Politikformulierung und -entscheidung		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Politikumsetzung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
	Erfolgskontrolle											
<input type="checkbox"/> Elemente strategischer Planung und Umsetzung von Reformen in den Anträgen <input checked="" type="checkbox"/> Elemente strategischer Planung und Umsetzung von Reformen in den Durchführungsvereinbarungen												
Quelle: Projektdokumentation												

- Die Anzahl der Quadrate gibt keinen Hinweis darauf, ob die Beiträge des Reformfonds bei einzelnen Reformen relevanter waren als bei anderen. Auch hier hängt die Relevanz der Felder der SPR-Matrix vom Charakter und Stadium der einzelnen Reformen ab.
- Der analytische Wert der Übersicht 3.2 besteht darin, dass sie zeigt, in welchen Bereichen Beiträge zu strategischer Planung und Umsetzung beantragt bzw. vereinbart wurden. Die Übersicht kann dazu verwendet werden, jede Reform daraufhin zu untersuchen, ob vielleicht wichtige Aspekte strategischer Planung und Umsetzung vernachlässigt wurden. Diese Detailprüfung übersteigt jedoch den Rahmen der vorliegenden Evaluierung.

Es zeigt sich, dass die Verteilung der beantragten und vereinbarten Beiträge des Reformfonds auf die Felder der SPR-Matrix nicht vollständig deckungsgleich ist. Der Hauptgrund hierfür ist, dass zwischen Antragstellung und Abschluss der Durchführungsvereinbarungen ein intensiver Dialog zwischen der GIZ und den Antragstellern sowie Planungsworkshops stattfanden, in denen erst die definitiven Unterstützungsmaßnahmen festgelegt (und beantragte Beiträge mitunter modifiziert) wurden. Ein weiterer Grund kann sein, dass die Anträge meist sehr viel ausführlicher als die Durchführungsvereinbarungen waren und daher möglicherweise Aspekte benannten, die im knapperen Format der Vereinbarungen nicht mehr auftauchten.

3.3.2 Interpretation der Ergebnisse

a) Interpretation in Bezug auf die drei Dimensionen der SPR-Matrix

Übersicht 3.2 zeigt, dass sich die vereinbarten Beiträge des Reformfonds vor allem auf Kompetenz und weniger auf Kommunikation und Durchsetzungsfähigkeit bezogen.

- Die starke Ausprägung der Dimension **Kompetenz** hat zwei Gründe. Zum einen wurden hier die meisten Anträge gestellt, zum anderen bezogen sich die vereinbarten Experteneinsätze und Studienreisen in erster Linie auf Kompetenzerwerb.
- Dass sich in der Dimension **Kommunikation** deutlich weniger beantragte und vereinbarte Beiträge des Reformfonds finden, liegt am Kommunikationsbegriff des *SPR Tool*. Es versteht hierunter vor allem die

Kommunikationsfähigkeit der beteiligten Akteure innerhalb ihrer Organisationen und gegenüber der Öffentlichkeit. Demgegenüber beziehen sich manche beantragte und vereinbarte Beiträge des Reformfonds, die Kommunikation beinhalten, nach dem *SPR Tool* auf die Dimension Durchsetzungsfähigkeit und wurden daher auch dort eingeordnet (z. B. Workshops mit dem Ziel, für die Reform zentrale Akteure einzubinden).

- In der Dimension **Durchsetzungsfähigkeit** wurden mehr Beiträge des Reformfonds vereinbart als in den Anträgen nachgefragt. Ein Grund könnte sein, dass die GIZ die Zusammenarbeit und Vernetzung wichtiger Umsetzungsakteure stärker im Blick hatte als die Antragssteller und deshalb in den Planungsworkshops diese Dimension zusätzlich betonte.

b) Interpretation in Bezug auf die fünf Handlungsfelder der SPR-Matrix

Die meisten nachgefragten und vereinbarten Maßnahmen finden sich im Bereich der strategiefähigen Kernexekutive. Auch die Handlungsfelder Politikformulierung und Politikumsetzung sind relativ stark vertreten, Agenda-Setting dagegen so gut wie gar nicht¹⁴ und Erfolgskontrolle nur zu einem geringen Teil.

- **Strategiefähige Kernexekutive:** Die große Zahl beantragter und vereinbarter Beiträge des Reformfonds in diesem Bereich hat drei Gründe: (i) die generell hohe (wenn auch nicht hinreichende) Bedeutung der Kernexekutive für die Planung und Umsetzung von Reformen, (ii) den in Kapitel 2 bereits erwähnten eher zentralistischen und hierarchischen Charakter des chilenischen Regierungssystems, (iii) die Tatsache, dass sich die beantragten und vereinbarten Beiträge des Reformfonds im Bereich der Kernexekutive nicht nur auf die Dimension Kompetenz, sondern auch auf die Dimension Durchsetzungsfähigkeit bezogen.
- **Agenda-Setting:** Der Reformfonds war nicht darauf angelegt, grundsätzliche Reformrichtungen zu klären. Da er explizit zum Ziel hatte, wichtige Reformen der Regierung Bachelet zu unterstützen und die Verankerung der unterstützten Reform im Regierungsprogramm zu einer

14 Nur sehr wenige Maßnahmen wurden dem Bereich Agenda-Setting zugeordnet, da die Reformrichtung meist schon feststand und sich die Aktivitäten des Fonds eher auf die Formulierung oder Umsetzung des Reformkonzeptes bezogen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Reformfonds hier keinen konzeptionellen Beitrag mehr leisten konnte; dieser konnte gerade bei der genaueren Ausgestaltung des Reformkonzeptes zentral sein (z. B. MINVU).

seiner Bedingungen gemacht hatte, stand die Reformrichtung bei den meisten unterstützten Reformen bereits zum Zeitpunkt der Anträge fest. Dies kommt auch in den oft sehr detaillierten Anträgen zum Ausdruck.

- **Politikformulierung und Politikumsetzung:** Da die Reformrichtung meist bereits feststand, überrascht es nicht, dass zahlreiche Beiträge in den Bereichen Formulierung und Umsetzung von Politiken nachgefragt und vereinbart wurden. Hier sollte der Reformfonds Prozesskompetenz und Umsetzungswissen durch internationalen Erfahrungsaustausch stärken. Die Unterscheidung zwischen Politikformulierung und Politikumsetzung ergibt sich vor allem aus der zeitlichen Phase, in der sich die jeweilige Reform befand.
- **Erfolgskontrolle:** Sehr wenige beantragte und vereinbarte Beiträge des Reformfonds bezogen sich hierauf. Der Grund ist vermutlich das relativ frühe Stadium, in dem sich die ausgewählten Reformen zum Zeitpunkt der Anträge und Vereinbarungen befanden, so dass die Evaluierung der Reformen noch keine große Aufmerksamkeit genoss, obwohl dieses Handlungsfeld laut *SPR Tool* von Anfang an mitgedacht werden sollte.¹⁵

Das Muster der Übersicht 3.2 entspricht dem bereits in Kapitel 2 vorgestellten Bild, demzufolge die strategische Reformfähigkeit Chiles am stärksten in der Dimension Kompetenz und weniger stark in den Dimensionen Kommunikation und Durchsetzungsfähigkeit ausgeprägt ist. Diese Übereinstimmung ist nicht überraschend, da der Reformfonds auf dem Prinzip der freien Themenwahl der Partner beruhte. Deren Präferenzen und Anträge haben das Profil der Unterstützungen des Reformfonds entscheidend bestimmt. Das bedeutet aber auch, dass der Reformfonds in erster Linie die bereits relativ starke Dimension Kompetenz und weniger die schwächeren Dimensionen Kommunikation und Durchsetzungsfähigkeit unterstützt hat.

c) Mögliche Schlussfolgerungen

Diese Erkenntnis kann auf zweifache Weise bewertet werden. Man kann einerseits den Schluss ziehen, dass der Reformfonds sich zu Recht in den schon relativ starken Bereichen Kompetenz und strategiefähige Kernexekutive engagiert hat, um trotz seiner kurzen Laufzeit und seiner vergleichswei-

15 Das Monitoringsystem des Reformfonds (SMIel) diene lediglich der Steuerung der Beiträge des Fonds und nicht der gesamten Reform.

se geringen finanziellen Mittel eine maximale Impulswirkung zu erzielen. Andererseits kann man argumentieren, dass sich die vereinbarten Beiträge des Reformfonds nicht auf die dringendsten Bereiche bezogen haben und der Fonds daher seinem besonderen Anspruch, die Fähigkeit zur strategischen Planung und Umsetzung von Reformen zu stärken, nur in eingeschränktem Maße gerecht geworden ist. Entsprechend der Philosophie des Reformfonds obliegt die Interpretation letztlich den chilenischen Partnern. Allerdings hätte ein systematischeres Verständnis des Begriffs „strategische Planungs- und Umsetzungsfähigkeit“ zu Beginn des Reformfonds zu einer noch klareren Orientierung des Reformfonds beitragen können.

4 Wirksamkeit des Reformfonds

Die Prüfung der Wirksamkeit (Effektivität) des Reformfonds folgte der Wirkungskette: erbrachte Leistungen (Produkte, *outputs*) – Nutzung der Leistungen – Wirkungen (*outcomes*). Hierbei sind drei Aspekte zu beachten:

- Leistungen/Produkte (*outputs*): Auskunft hierzu gab in erster Linie das Monitoringsystem des Reformfonds (SMIeI). Es beruhte zwar auf den Projektvereinbarungen (*convenios*), war aber systematischer und detaillierter, weil erst im Zuge seiner Einführung die geplanten Aktivitäten und Produkte präzise bestimmt und mit Zeithorizonten versehen wurden. Allerdings waren die Informationen des SMIeI, wie in der Einleitung bereits erwähnt, nicht in allen Fällen auf dem neuesten Stand. Das Evaluierungsteam hat in den Interviews versucht, die Informationen zu aktualisieren.
- Wirkungen (*outcomes*): Weder die Projektvereinbarungen noch das Monitoringsystem enthielten Indikatoren, die die Messung der *outcomes* im Sinne der Ziele des Reformfonds erlaubten. Die Zielindikatoren der Projektvereinbarungen bezogen sich bis auf eine Ausnahme nur auf Aktivitäten und Produkte (*outputs*). Die Projektvereinbarungen nannten zwar „*efectos esperados*“, doch handelte es sich dabei um recht allgemein formulierte längerfristig erwartete Wirkungen im Sinne von *impacts*. Auch SMIeI informierte nur über Aktivitäten und Produkte, entgegen seiner Bezeichnung (*Sistema de Monitoreo de Implementación e Impactos*) aber nicht über *impacts*.
- Vor diesem Hintergrund hat sich das Evaluierungsteam entschlossen, die Wirksamkeit des Reformfonds in Bezug auf sein erstes Ziel „Stärkung

der Fähigkeit zur strategischen Planung und Umsetzung von Reformen“ (*outcome 1*) mit Hilfe des *SPR Tool* zu erfassen. Zur Wirksamkeit des Reformfonds in Bezug auf sein zweites Ziel (Anschubfunktion für die unterstützten Reformen) hat das Evaluierungsteam die Interviewpartner befragt und sie gebeten, die Art der Anschubfunktion zu benennen.

4.1 Erbrachte Leistungen (*outputs*)

Trotz deutlicher Verzögerungen wurde der größte Teil der in den Durchführungsvereinbarungen festgelegten Produkte (*outputs*) erstellt (Übersicht 4.1). Bei MIDEPLAN und SENAME Adopción traf dies vollständig zu, bei JUNJI nahezu vollständig. Bei fünf Reformen (CONAMA Cuencas, CONAMA Residuos, DNSC, MINSAL, MINVU) fehlten noch einige Produkte, die aber vermutlich in absehbarer Zeit abgeschlossen werden. Bei

Übersicht 4.1: Erstellung der vereinbarten Produkte und Nutzung der erstellten Produkte		
Reform	Erstellung der vereinbarten Produkte	Nutzung der erstellten Produkte
CONAMA Cuencas	größtenteils	größtenteils
CONAMA Residuos	größtenteils	vollständig
Contraloría	teilweise	bislang keine Nutzung
DNSC	größtenteils	teilweise
JUNJI	fast vollständig	größtenteils
MIDEPLAN	vollständig	bislang keine Nutzung
MINJU	teilweise	bislang keine Nutzung
MINSAL	größtenteils	bislang keine Nutzung
MINVU	größtenteils	größtenteils
SENAME Adopción	vollständig	vollständig
SENAME Penal	teilweise	teilweise
Quelle: Projektdokumentation; SMIEI; Interviews		

drei Reformen (*Contraloría*, MINJU, SENAME Penal) war es nicht sicher, dass die Produkte wie geplant fertiggestellt werden.¹⁶

Die Gründe, warum vereinbarte Produkte nicht erstellt wurden, sind unterschiedlich.

- *Veränderungen an den Zielvereinbarungen*: Beispiel SENAME Penal: Hier waren die ursprünglichen Ziele nach Aussagen mehrerer interviewter Umsetzer zu ambitiös und mussten im Projektverlauf reduziert werden. Der Schwerpunkt lag jedoch weiterhin auf der Stärkung der Managementkapazitäten auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene und der besseren Einbeziehung relevanter Akteure.
- *Veränderung der Prioritäten während der Durchführung*: Beispiel Rechnungshof (*Contraloría*): Die Projektvereinbarung zwischen GIZ und Rechnungshof sah drei Aktionsbereiche vor: (i) Stärkung des Rechnungshofs bei seiner fachlichen Unterstützung der internen Prüfungseinheiten aller staatlichen Einrichtungen (UCIs), (ii) Verbesserung des Wissensmanagements des Rechnungshofs, (iii) Umsetzung der Antikorruptionsvereinbarung zwischen Rechnungshof und verschiedenen obersten staatlichen Institutionen. Die erste Komponente war nach Auskunft des GIZ-Büros weitgehend (zu 80–85 %) umgesetzt, die zweite nach Angaben des SMIEI zu 61 %, während die dritte laut SMIEI (Stand 1.6.2010) nur zu 12 % umgesetzt wurde. Nach Auskunft des GIZ-Büros wurde dieser Aktionsbereich vom Rechnungshof wegen veränderter Prioritäten faktisch eingestellt.
- *Schwindender politischer Rückhalt während der Durchführung*: Bei MINJU führte die Wahl im Jahr 2009 dazu, dass der politische Rückhalt für das Thema der sozialen Wiedereingliederung nachließ.¹⁷ Allerdings haben Workshops nach Aussage der GIZ-Beraterin zur Sensibilisierung der Teilnehmer (Richter, Staatsanwälte, Polizei, Anwälte etc.) für das Thema der Wiedereingliederung beigetragen (immaterielles Produkt).

16 Generell ist anzumerken, dass sowohl die Partnerinstitutionen als auch die GIZ die Flexibilität des Reformfonds als positives Merkmal herausstellten; so gesehen sind Änderungen der ursprünglichen Planung nicht unbedingt negativ zu bewerten.

17 Auch der Regierungswechsel im März 2010 führte in mehreren Fällen dazu, dass vereinbarte Produkte nicht oder nicht vollständig erstellt wurden. Dies wird im Kapitel 6 (Nachhaltigkeit) behandelt.

- *Erdbeben 2010*: Die Folgen des katastrophalen Erbebens vom Februar 2010 beeinträchtigten ebenfalls die Möglichkeit einiger beteiligter Institutionen, die vereinbarten Produkte zu erstellen. Zum Beispiel liegt bei SENAME Penal die für die Umsetzung der Reform wichtigste Pilotregion Maule direkt im Erdbebengebiet.

4.2 Nutzung der Leistungen (*outputs*)

Trotz großer Unterschiede zwischen den Reformen wurde die Mehrzahl der erstellten Produkte genutzt (Übersicht 4.1). Bei zwei Reformen (CONAMA Residuos, SENAME Adopción) wurden die erstellten Produkte vollständig genutzt, bei drei weiteren (CONAMA Cuencas, JUNJI, MINVU) größtenteils. Bei zwei Reformen (SENAME Penal, DNSC) wurden die erstellten Produkte nur teilweise genutzt, bei vier Reformen (MIDEPLAN, MINSAL, MINJU, *Contraloría*) noch überhaupt nicht. Zur Erläuterung:

- *MIDEPLAN*: (i) Das Erdbeben von 2010 führte dazu, dass die zuvor gesammelten Daten zur raumbezogenen Kartierung von Armutsproblemen in einigen Regionen plötzlich veraltet waren; überdies musste sich MIDEPLAN auf den Wiederaufbau der betroffenen Regionen konzentrieren. (ii) Die Transformation von MIDEPLAN in das im Oktober 2011 geschaffene *Ministerio de Desarrollo Social* hat die internen Kapazitäten sehr stark absorbiert. (iii) Die für die geplante Nutzung der raumbezogenen Kartierung von Armutsproblemen erforderliche Abstimmung mit Gemeinden, regionalen Regierungsstellen und Sektorministerien wurde nicht erreicht.
- *MINSAL*: Die vereinbarte Methodik zum Monitoring und zur Evaluierung der Gesundheitsreform befand sich zum Zeitpunkt der Evaluierung noch in der Testphase und wurde nach Auskunft des Ministeriums im Mai 2011 fertiggestellt. Darüber hinaus gab es noch keine politische Entscheidung darüber, wo die Zuständigkeit für die Anwendung der Methodik angesiedelt werden sollte.
- *MINJU*: Wie erwähnt schwand im Wahljahr 2009 der politische Rückhalt für das politisch sensible Thema der sozialen Wiedereingliederung von Straftätern, so dass der Gesetzentwurf, der mit Unterstützung des Reformfonds erstellt wurde, entgegen der Planung zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht dem Präsidialministerium (SEGPRES) vorlag.

- *Contrafortia*: Da die Projektvereinbarung erst im September 2009 unterzeichnet wurde, war der Zeitraum zu kurz, um die zwischenzeitlich erstellten Produkte zu nutzen.

4.3 Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungskapazität (*outcome 1*)

4.3.1 Überblick über die Stärkung der Fähigkeit zur strategischen Planung und Umsetzung von Reformen

a) *Methodische Aspekte*

In allen elf Reformen hat der Reformfonds in unterschiedlicher Weise Beiträge zur Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit geleistet. Die Unterschiede ergeben sich aus dem Charakter der Reformen und der Art der angebotenen Unterstützungen. Übersicht 4.2 klassifiziert die Wirkungen des Reformfonds nach dem *SPR Tool*. Dabei sind drei Punkte zu beachten:

- Das Evaluierungsteam hat Wirkungen des Reformfonds im Sinne der Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit nur dann erfasst, wenn sie von den Interviewpartnern explizit genannt wurden oder wenn solche Wirkungen als Folge der erzeugten Produkte plausibel erschienen. Das Team konnte jedoch die tatsächlich eingetretenen Wirkungen nicht selbst prüfen. Dies hätte eine Analyse auf der Ebene jeder einzelnen unterstützten Reformmaßnahme erfordert, die den Rahmen dieser Evaluierung überstiegen hätte.
- Die Klassifikation ist als Interpretationsangebot zu verstehen. Ihr analytischer Wert besteht darin, die Wirkungen in Bezug auf das Ziel „Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeiten“ zu spezifizieren und zu systematisieren. Die Einordnung in das *SPR Tool* bedeutet keine Bewertung der Qualität der unterstützten Reformen.
- Wie bereits in Kapitel 3 erwähnt, gibt die Anzahl der Nennungen (Karos) keinen Hinweis darauf, ob die Beiträge des Reformfonds bei einzelnen Reformen wirksamer waren als bei anderen. Die Wirksamkeit hängt vom Charakter und Stadium der einzelnen Reformen ab.

Übersicht 4.2: Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungs-fähigkeit in den vom Fonds unterstützten Reformen nach den Kategorien des SPR Tool												
SPR Tool		11 Reformen										
Dimensionen	Handlungs-felder	CONAMA Cuenca	CONAMA Residuos	Contraloría	DNSC	JUNJI	MIDEPLAN	MINJU	MINSAL	MINVU	SENAME Adopción	SENAME Penal
Kompetenz	Strategiefähige Kernexekutive	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
	Agenda-Setting						◆					
	Politikformulierung und -entscheidung	◆	◆	◆	◆		◆	◆		◆	◆	
	Politikumsetzung	◆	◆		◆	◆				◆		◆
	Erfolgskontrolle		◆		◆	◆			◆	◆		◆
Kommunikation	Strategiefähige Kernexekutive				◆					◆		◆
	Agenda-Setting	◆						◆				
	Politikformulierung und -entscheidung		◆								◆	
	Politikumsetzung	◆				◆		◆		◆		◆
	Erfolgskontrolle		◆			◆			◆	◆		
Durchsetzungsfähigkeit	Strategiefähige Kernexekutive	◆	◆		◆	◆		◆	◆	◆	◆	
	Agenda-Setting											
	Politikformulierung und -entscheidung		◆								◆	
	Politikumsetzung	◆	◆		◆	◆				◆		◆
	Erfolgskontrolle		◆									

Quelle: Projektdokumentation; SMIEI; Interviews

Die Fälle CONAMA Residuos und MIDEPLAN bieten sich auf Grund der sehr unterschiedlichen Zahl von Eintragungen in Übersicht 4.2 zur exemplarischen Erläuterung der Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit an.

b) Beispiel CONAMA Residuos

Bei CONAMA Residuos hat der Reformfonds durch Experteneinsatz, Studienreisen, Beratung, Herstellung von Kontakten und Bereitstellung von Diskussionsplattformen Beiträge in zehn Feldern der SPR-Matrix in allen drei Dimensionen (Kompetenz, Kommunikation, Durchsetzungsfähigkeit) geleistet. Die große Zahl der betroffenen Felder erklärt sich daraus, dass es sich um eine umfassende Reform handelte. Es wurden in vier Pilotsektoren auf der Basis einer Vereinbarung zwischen CONAMA und dem Privatsektor Erfahrungen gesammelt und ausgewertet mit dem Ziel, diese in einen Gesetzentwurf einfließen zu lassen, der unter Beteiligung staatlicher und privater Akteure sowie der Zivilgesellschaft beraten wurde.

In der Dimension *Kompetenz* hat der Reformfonds Beiträge zur Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit in allen Handlungsfeldern geleistet außer Agenda-Setting (da der politische Wille zu einer integrierten Abfallwirtschaft bereits vorhanden war).

- *Strategiefähige Kernexekutive*: Sie wurde durch die enge Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch mit internationalen Experten gestärkt (Kategorie „Externe Expertise einbinden“ in Übersicht 2.2).
- *Politikformulierung und -entscheidung*: Der Reformfonds unterstützte die Diskussion des vorliegenden Gesetzentwurfs zur integrierten Abfallwirtschaft durch Studienreisen, Experteneinsätze und Bereitstellung eines Diskussionsforums (Kategorien „Handlungsoptionen sondieren“ und „Lösungsalternativen bewerten“ in Übersicht 2.2).
- *Politikumsetzung*: Der Reformfonds hat die Erprobung neuartiger Abfallvermeidungs- und -entsorgungsmodelle auf freiwilliger Basis zusammen mit dem Privatsektor in vier Pilotsektoren durch Beratung unterstützt (Kategorien „Wirkungsorientierung sicherstellen“ und „Umsetzungsschritte festlegen“ in Übersicht 2.2).
- *Erfolgskontrolle*: Schließlich hat der Reformfonds die Dokumentation der Umsetzungserfahrungen durch Wirkungsanalysen und die Veröf-

fentlichung der Ergebnisse unterstützt (Kategorien „Prozessbegleitend evaluieren“ und „Politisches Lernen praktizieren“ in Übersicht 2.2).

In der Dimension *Kommunikation* hat der Reformfonds Beiträge zur Stärkung der Politikformulierung und -entscheidung sowie der Erfolgskontrolle geleistet:

- *Politikformulierung und -entscheidung*: Auf Initiative des Reformfonds wurde ein Koordinierungskomitee mit Vertretern der Zivilgesellschaft zur Diskussion und Anpassung des vorliegenden Gesetzentwurfs gebildet (Kategorie „Dialog etablieren“ in Übersicht 2.2).
- *Erfolgskontrolle*: Die Wirkungsanalysen und die Erfahrungen aus den vier Pilotsektoren sind in die Diskussion des Gesetzentwurfs eingeflossen (Kategorie „Responsivität gewährleisten“ in Übersicht 2.2).

Im Bereich *Durchsetzungsfähigkeit* hat der Reformfonds zur Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit in allen Handlungsfeldern außer Agenda-Setting beigetragen:

- *Strategiefähige Kernexekutive*: Beteiligung aller relevanten Akteure an der Diskussion des Gesetzentwurfs (Kategorie „Akteure ressortübergreifend vernetzen“ in Übersicht 2.2).
- *Politikformulierung und -entscheidung*: Zusammenarbeit mit Akteuren der Privatwirtschaft in den Pilotsektoren (Kategorie „Bündnispartner gewinnen“ in Übersicht 2.2).
- *Politikumsetzung*: vertragliche Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure in die Pilotprojekte (Kategorien „Umgang mit Stakeholdern klären“ und „Klare Verantwortlichkeiten schaffen“ in Übersicht 2.2).
- *Erfolgskontrolle*: Die parallele Durchführung der Pilotprojekte und der Diskussion des Gesetzentwurfs hat es ermöglicht, Erfahrungen aus der praktischen Umsetzung von neuen Abfallwirtschaftsmethoden in die Arbeit am Gesetzentwurf einfließen zu lassen (Kategorie „Flexibles Nachsteuern ermöglichen“ in Übersicht 2.2).

c) *Beispiel MIDEPLAN*

Bei MIDEPLAN hat der Reformfonds die strategische Planungs- und Umsetzungsfähigkeit nur in der Dimension *Kompetenz* stärken können.

- *Strategiefähige Kernexekutive:* MIDEPLAN beteiligte mit Unterstützung des Reformfonds externe Experten an der Erarbeitung der raumbezogenen Kartierung von Armutsproblemen (Kategorie „Externe Expertise einbinden“ in Übersicht 2.2).
- *Agenda-Setting:* MIDEPLAN erarbeitete mit Unterstützung des Reformfonds den konzeptionellen Rahmen für die raumbezogene Kartierung von Armutsproblemen, identifizierte Variablen und Indikatoren zur empirischen Anwendung des Konzepts und erfasste Daten in Pilotregionen. Dadurch klärte MIDEPLAN den Reformbedarf und die Reformrichtung (Kategorien „Reformbedarf frühzeitig identifizieren“ und „Problemumfeld analysieren“ in Übersicht 2.2).
- *Politikformulierung:* Auf der Basis des Konzeptes und der Daten formulierte MIDEPLAN Politikempfehlungen (Kategorie „Reformkonzept formulieren“ in Übersicht 2.2).

Auf der anderen Seite konnte die Unterstützung des Reformfonds in den Dimensionen *Kommunikation* und *Durchsetzungsfähigkeit* keine Wirkung entfalten. MIDEPLAN hat das Konzept der raumbezogenen Kartierung von Armutsproblemen weitgehend alleine erarbeitet, ohne die Sektorministerien und die Zivilgesellschaft, die bei sozialen Dienstleistungen eine Rolle spielen, zu beteiligen. Darüber hinaus kam es entgegen dem Projektziel der Durchführungsvereinbarung nicht zur vereinbarten Nutzung der raumbezogenen Kartierung von Armutsproblemen durch Gemeinden, regionale Regierungsstellen und Sektorministerien. Wegen fehlender Politikumsetzung konnte auch keine prozessbegleitende Evaluierung etabliert werden.

d) *Allgemeine Planungsworkshops*

Eine Reihe von Gesprächspartnern haben die von der GIZ für Vertreter aller elf Reformmaßnahmen und von AGCI durchgeführten allgemeinen Workshops sehr positiv beurteilt. Nach Auskunft des GIZ-Büros handelte es sich um vier Metaplan-Workshops (à 6 bzw. 5 Tage), einen *Capacity Works-Workshop* (4,5 Tage), drei Jahresabschlussworkshops sowie einen Workshop, der speziell auf das Thema Monitoring und die Erläuterung des Monitoringsystems ausgerichtet war. Diese Workshops haben aus der Sicht der Gesprächspartner dazu beigetragen, dass Reformmaßnahmen präziser (im Hinblick auf Ziele, Wirkungen und Wirkungsketten) sowie partizipativer (durch Einbeziehung verschiedener Akteure) geplant wurden.

4.3.2 Vergleich der geplanten und erreichten Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit

Der Vergleich der in den Durchführungsvereinbarungen geplanten (Übersicht 3.2) und der realisierten (Übersicht 4.2) Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit in Bezug auf die drei **Dimensionen des *SPR Tool*** führt zu folgendem Ergebnis:

- Starke Übereinstimmung in der Dimension *Kompetenz*: Der Grund war das große Interesse der chilenischen Partner an Expertise, Umsetzungserfahrungen und Vergleichen mit anderen Ländern, um die eigenen Reformbemühungen voranzubringen und an internationale Standards anzupassen.
- Größere als geplante Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit in der Dimension *Kommunikation*: Relevante Akteure (andere Regierungsstellen, Universitäten, Zivilgesellschaft) wurden in mehr Reformen und auch in mehr Handlungsfelder einbezogen als in den Vereinbarungen vorgesehen. Der Grund war der partizipative Ansatz des Reformfonds, der in mehreren Interviews ausdrücklich positiv erwähnt wurde. Dieses Ergebnis ist deshalb bemerkenswert, weil in Kapitel 2 auf die Schwäche strategischen Reformhandelns in Chile im Bereich Kommunikation hingewiesen wurde.
- Geringere als geplante Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit in der Dimension *Durchsetzungsfähigkeit*: Hier war häufig der unvorhergesehene Verlauf der Reform dafür verantwortlich, dass weniger Stärkung erreicht wurde als geplant.

Bei den fünf **Handlungsfeldern des *SPR Tool*** wird deutlich, dass in erster Linie die *Politikumsetzung* (in den Dimensionen Kompetenz und Durchsetzungsfähigkeit) weniger gestärkt wurde als geplant. Ähnliches gilt für die *Politikformulierung* in der Dimension Durchsetzungsfähigkeit. Der von den Gesprächspartnern genannte Hauptgrund war die Veränderung der politischen Prioritäten,¹⁸ die teilweise bereits zu Anpassungen der in den Vereinbarungen festgelegten Aktivitäten und Produkte geführt hatten. In den anderen Handlungsfeldern hat sich im Vergleich der vereinbarten und

18 Auf die Auswirkungen des Regierungswechsels im März 2010 geht Kapitel 6 (Nachhaltigkeit) ein.

erreichten Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit wenig verändert.

4.4 Anschubfunktion des Reformfonds bezüglich der unterstützten Reformen (*outcome 2*)

Neben der Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeit hat der Reformfonds auch das Ziel formuliert, eine Anschubfunktion für wichtige Reformen institutioneller, politischer und rechtlicher Art in unterschiedlichen Sektoren auszuüben. Das Ergebnis der Interviews lautet, dass der Reformfonds in allen elf Reformen eine Anschubfunktion ausgeübt hat. Nach Aussagen der Gesprächspartner hätte die Mehrzahl der Reformen ohne die Unterstützung des Reformfonds nur eingeschränkt oder gar nicht durchgeführt werden können. Die Art der Anschubfunktion war je nach Reform unterschiedlich:

- Zeitersparnis: Ohne die Unterstützung des Reformfonds hätte die Durchführung der Reform deutlich länger gedauert (z. B. CONAMA Cuencas; CONAMA Residuos; Contraloría; SENAME Penal).
- Verbesserte Qualität: Der Reformfonds hat durch internationale Experten wichtige inhaltliche Beiträge zur Reform geleistet (z. B. JUNJI; MIDEPLAN; SENAME Adopción). Bei JUNJI wurden spezielle Curricula für Kinder mit Behinderungen eingeführt.
- Politisches Interesse: Die Unterstützung durch den Reformfonds hat das politische Interesse an der Reform verstärkt und ihre Sichtbarkeit erhöht (z. B. JUNJI; MIDEPLAN; SENAME Penal). Im Falle von JUNJI hat das Projekt politischen Druck auf das Finanzministerium zur Einrichtung eines Haushaltstitels für die Einstellung von Sonderpädagogen erzeugt.
- Klareres Zielverständnis: Der Reformfonds hat zur Klärung des Reformziels und der Reformrichtung beigetragen (z. B. Contraloría; DNSC).
- Reichweite: Verbindliche (teilweise gesetzliche) Festlegung neuer Regelungen oder weitergehende Durchführung der Reform (z. B. CONAMA Residuos; MINJU).

- Partizipation: Der Reformfonds hat durch den partizipativen Ansatz von Planungs- und Durchführungsworkshops die Zusammenarbeit verschiedener Schlüsselakteure gefördert (z. B. MINSAL; SENAME Penal).
- Schaffung einer neutralen Plattform: Der Reformfonds hat durch die Beratung und Moderation seitens des externen und neutralen Akteurs GIZ eine Plattform für die Diskussion kontroverser oder politisch sensibler Themen unter Beteiligung unterschiedlicher Akteure geschaffen (z. B. CONAMA Residuos; MINVU).
- Einführung des Monitoring von Reformen (DNSC; SENAME Penal).

Zu beachten ist, dass trotz der Anschubfunktion des Reformfonds nicht alle unterstützten Reformen wie geplant umgesetzt wurden. In einigen Fällen hat der Fonds Beiträge geleistet, die aber wie dargestellt entweder nicht genutzt wurden oder aus anderen Gründen (mangelnde Einbeziehung wichtiger Reformakteure, schwindendes politisches Interesse an der Reformthematik, Erdbeben 2010) keine Wirkung entfaltet haben. Dass die Wirksamkeit des Reformfonds auch politischen Grenzen unterliegt, hatte die GIZ bereits im Angebot 2005 festgestellt:

„Risiken können sich aus dem Wechsel politischer Prioritäten im Regierungshandeln während der Laufzeit der Einzelmaßnahmen ergeben. Grundlegende Reformen bedürfen für ihre Umsetzung in der Regel Gesetzesänderungen oder neuer Gesetze sowie erheblicher Haushaltsmittel. Die Umsetzungsgeschwindigkeit der Reformen ist daher abhängig vom politischen Willen und der Finanzierbarkeit.“ (GIZ 2005, 10).

5 Längerfristige Entwicklungswirkungen des Reformfonds

Aussagen über *impacts* des Reformfonds waren zum Zeitpunkt der Evaluierung aus zwei Gründen nur sehr begrenzt möglich. Erstens wurde die Laufzeit des Fonds bis Juni 2011 verlängert, und es fanden teilweise noch Aktivitäten statt. Die Zeitspanne für das Eintreten der in den Projektvereinbarungen genannten „längerfristigen Entwicklungswirkungen“ oder auch anderer *impacts* war daher noch sehr kurz. Zweitens gab es keine *impact*-Analysen zu den vom Fonds unterstützten Reformen. Die folgenden Aussagen beruhen ausschließlich auf den Einschätzungen der Interviewpartner.

5.1 Längerfristige Entwicklungswirkungen (*impacts*)

Bei vier der elf vom Reformfonds unterstützten Reformen waren nach Aussagen der Gesprächspartner bereits einige *impacts* festzustellen oder zeichneten sich ab.

- Bei DNSC wurde das Auswahlssystem für Führungskräfte im öffentlichen Sektor (*Alta Dirección Pública*) durch Workshops mit Experten weiter verbessert. Dieses System führt zu mehr Chancengleichheit und Transparenz bei der Besetzung von Leitungsfunktionen und steigert dadurch die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors.
- Bei CONAMA Residuos wurde die Anzahl der Pilotbereiche durch die starke Einbindung des Privatsektors noch während der Umsetzung der Reform von zwei auf vier erweitert. Zudem zeichnen sich durch eine effizientere Ressourcennutzung in den Pilotsektoren bereits Kostensparnisse für die Privatwirtschaft ab.
- Bei JUNJI hat sich durch die intensivere Zusammenarbeit mit und Aufklärung von Eltern von Kindern mit motorischen und mentalen Behinderungen die Situation der betroffenen Familien bereits etwas verbessert.
- Bei MINVU zeichnete sich ab, dass sich die Stigmatisierung der Bewohner von Stadtteilen, in denen das Programm tätig ist, verringert. Auch die Wahrnehmung der Sicherheitslage durch die Bewohner hat sich nach Angaben der Interviewpartner verbessert.

5.2 Lerneffekte in anderen Bereichen

Die Angaben der Interviewpartner zu Lerneffekten lassen sich so zusammenfassen:¹⁹

- **Arbeitsmethode:** Da an den Planungs- und interaktiven Methodenworkshops teilweise auch Mitarbeiter aus anderen Abteilungen teilnahmen, können die erlernten Planungsmethoden (z. B. Metaplan) nach

19 Einschränkung ist darauf hinzuweisen, dass hierzu nur die vom Reformfonds direkt unterstützten Abteilungen innerhalb der verschiedenen Regierungsstellen befragt wurden, nicht aber andere Abteilungen in denselben Regierungsstellen oder völlig andere Regierungsstellen.

Aussagen der Interviewpartner auch außerhalb der direkt unterstützten Abteilungen genutzt werden.

- **Mentalitätswandel:** Insbesondere bei MINVU haben die Gesprächspartner betont, dass die Unterstützung durch den Reformfonds Einfluss auf andere Abteilungen des Ministeriums hatte. Beispielsweise werden soziale Aspekte nun auch in anderen Maßnahmen stärker berücksichtigt, und Projekte werden ganzheitlicher geplant. Die Gesprächspartner bei MINSAL haben darauf hingewiesen, dass die vom Reformfonds unterstützte Reform einen Beitrag zur Verbreitung des Konzeptes evidenzbasierter Politik leistet.
- **Nutzen für die internationale Zusammenarbeit:** Bei einigen Reformen werden die Impulse des Reformfonds auch in anderen Bereichen der internationalen Zusammenarbeit genutzt; zum Teil ist dies geplant. Bei DNSC wird das verbesserte Auswahlssystem für Leitungspersonal im öffentlichen Sektor im Rahmen einer Dreieckskooperation mit Spanien in Paraguay genutzt. Bei CONAMA Cuencas kam es im Rahmen der Aktivitäten des Reformfonds zu einer engen Zusammenarbeit zwischen deutschen und chilenischen Institutionen (u. a. zwischen chilenischen und deutschen Universitäten sowie zwischen dem chilenischen und dem hessischen Umweltministerium), aus denen inzwischen weitere Kooperationen hervorgegangen sind. Bei JUNJI strebt die GIZ an, das in Chile entwickelte Modell zur Inklusion von Kindern mit motorischen und mentalen Behinderungen auch in Projekten in anderen Ländern einzusetzen.

6 Nachhaltigkeit der Wirkungen des Reformfonds

Streng genommen kam die vorliegende Evaluierung für eine systematische Prüfung der Nachhaltigkeit des Reformfonds zu früh. Dennoch wurden zwei Fragen behandelt: Erstens: Wie hat sich der Regierungswechsel im März 2010 von Bachelet zu Piñera ausgewirkt? Bei politischen Reformen kann die Nachhaltigkeit durch einen Regierungswechsel entscheidend beeinflusst werden. Zweitens: Wie schätzten die Gesprächspartner die Perspektiven ein?

6.1 Auswirkungen des Regierungswechsels vom März 2010

Die Gespräche mit den Projektbeteiligten auf chilenischer und deutscher Seite führen zu einem gemischten Bild.

- **Positive Auswirkungen:** Dieser Fall gilt für CONAMA Residuos. Die neue Regierung ist nach Aussagen der Interviewpartner an der Reform sehr interessiert und hat Haushaltsmittel bereitgestellt, die die Fortführung der Reform auch ohne weitere deutsche Unterstützung ermöglichen. Die Projektverantwortlichen waren zudem optimistisch, dass der mit Unterstützung durch den Reformfonds überarbeitete Gesetzentwurf noch 2011 dem Kongress zugeleitet würde.
- **Keine, nur geringe oder unterschiedliche Auswirkungen:**
 - Bei MINVU war die politische Priorität nach dem Regierungswechsel zwar gesunken, dennoch wurde die Reform fortgeführt.
 - Bei JUNJI kam es nach dem Regierungswechsel zu einer leichten Veränderung des Fokus der Reform. Dennoch wurde die Reform nach Aussagen der Interviewpartner nicht beeinträchtigt.
 - Bei MINSAL gab es nach dem Regierungswechsel Personalveränderungen, die Reform wurde jedoch, so die Interviewpartner, mit der gleichen Intention weitergeführt.
 - DNSC: Die Reform wurde auch unter der neuen Regierung weitergeführt. Das neue Auswahlverfahren für die *Alta Dirección Pública*, das sich an den Grundsätzen der Transparenz und der Qualität der Bewerber orientiert, soll nach und nach in allen Bereichen des öffentlichen Sektors eingeführt werden. Allerdings hatte der Regierungswechsel zu einem erheblichen Austausch von Personal geführt, das zuvor nach dem neuen Verfahren ausgewählt worden war. Das neue Personal musste zwar auch das neue Auswahlverfahren durchlaufen, doch wurde die Nachhaltigkeit der Reform in Bezug auf das zuvor ausgewählte Personal beeinträchtigt.
 - Bei CONAMA Cuencas wurde zwar der IWRM-Ansatz trotz einiger Modifikationen bei der Reformausrichtung durch die neue Regierung weitergeführt. Nach dem Regierungswechsel kam es jedoch zu einer Kursänderung bei der Nationalen Wasserbehörde (DGA),

welche die notwendige Zusammenarbeit mit dem Umweltministerium und damit auch eine Fortführung der Reform erschwert.²⁰

- Bei SENAME Adopción hatte der Regierungswechsel keine besonderen Auswirkungen.
- Bei der *Contraloría* handelt es sich um einen Sonderfall, da die Institution politisch unabhängig ist. Die Nachhaltigkeit des Projekts hängt nicht von Regierungswechseln ab, sondern vom Engagement der *Contraloría*.
- **Negative Auswirkungen:** Dies gilt nach Aussagen der Gesprächspartner für drei Reformen, bei denen veränderte politische Prioritäten der Hauptgrund sind.
 - Bei MINJU wurde das Thema der Resozialisierung von der neuen Regierung nicht aufgegriffen; stattdessen wurden andere Schwerpunkte in der Strafvollzugsreform gesetzt.
 - Bei MIDEPLAN wurde die mit Unterstützung des Reformfonds erarbeitete raumbezogene Kartierung von Armutsproblemen von der neuen Regierung nicht für das vereinbarte gemeinsame Management auf Seiten der Gemeinden, regionalen Regierungsstellen und Sektorministerien im sozialpolitischen Rahmen von Pilotprojekten genutzt, wie dies in den Durchführungsvereinbarungen vorgesehen war.
 - Bei SENAME Penal hat ein umfangreicher Personalaustausch zu einem massiven Wissensverlust auf nationaler und teilweise auch auf regionaler Ebene geführt.

Um dem Reformfonds die Möglichkeit zu geben, die ausgewählten Reformmaßnahmen wenn nötig auch nach dem Regierungswechsel im März 2010 noch zu unterstützen und somit einen Beitrag zur Nachhaltigkeit zu leis-

20 Hintergrund der Unstimmigkeiten zwischen Umweltministerium und DGA (*Dirección General de Aguas*) sind unterschiedliche Philosophien in Bezug auf nationale Wasserressourcen. Das Umweltministerium versteht Wasser als öffentliches Gut, während die DGA Wasser als Privateigentum betrachtet. Durch den neoliberalen Kurs der neuen Regierung wurden nach Aussagen des Umweltministeriums die Vertreter der letzteren Auffassung politisch gestärkt. Trotz dieser Schwierigkeiten bleibt festzuhalten, dass innerhalb des kurzen Zeitrahmens des Reformfonds bedeutende Reformfortschritte bei der Umsetzung der IWRM-Strategie in Chile erzielt wurden.

ten, verwendete das GIZ-Büro mit Zustimmung von BMZ und AGCI Restmittel dazu, die Laufzeit des Fonds und damit die faktische Geltungskraft der Durchführungsvereinbarungen über den Regierungswechsel hinaus zu verlängern. Dies wurde von den chilenischen Projektverantwortlichen in mehreren Reformmaßnahmen ausdrücklich begrüßt. Allerdings zeigten sich hier mitunter auch die Grenzen des Reformfonds. Er kann veränderte politische Prioritäten auf Partnerseite nicht kompensieren.

6.2 Perspektiven

Die Perspektiven der vom Reformfonds unterstützten Reformmaßnahmen hängen einerseits von den politischen Prioritäten der gegenwärtigen Regierung ab, so dass sich der Regierungswechsel von 2010 auch künftig auswirken kann. Daneben spielen aber auch weitere Faktoren eine Rolle. Übersicht 6.1 fasst die Aussagen der Interviewpartner zu den Perspektiven zusammen. Es zeigt sich, dass die Perspektiven für die Weiterführung der Reformmaßnahmen in fünf Fällen eher positiv eingeschätzt wurden, in sechs Fällen dagegen eher unsicher erschienen. Zu beachten ist, dass es sich um Einschätzungen der Interviewpartner zum Zeitpunkt der Evaluierung und nicht um Prognosen handelt.

7 Modalitäten und Projektphilosophie des Reformfonds

7.1 Anwendung und Wahrnehmung der Modalitäten und der Projektphilosophie

7.1.1 Modalitäten

a) Auswahlverfahren

Die Konzeption des Auswahlverfahrens sah drei Merkmale vor: (i) Offenheit in Bezug auf die Interventionsbereiche (freie Themenwahl der chilenischen Seite); (ii) Auswahl der zu unterstützenden Reformen auf der Basis öffentlicher Ausschreibungen; (iii) Auswahlentscheidung allein durch die chilenischen Mitglieder im Koordinierungskomitee

Übersicht 6.1: Perspektiven der elf vom Reformfonds unterstützten Reformen	
Positive Perspektiven	Unsichere oder noch nicht absehbare Perspektiven
<p>CONAMA Residuos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erwartung, dass der mit Unterstützung des Reformfonds überarbeitete Gesetzentwurf noch 2011 dem Kongress zugeleitet wird. 	<p>CONAMA Cuencas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es gibt Unterschiede bei der Fortsetzung der Projekte in den verschiedenen Pilotregionen. • Integriertes Wasserressourcenmanagement erfordert die sukzessive Integration der anderen Sektorpolitiken (DGA, Landwirtschaft, Bergbau u. a.) in die Gestaltung des Prozesses. Das ist eine ambitionöse Daueraufgabe, die nicht kurzfristig umsetzbar ist.
<p>Contraloría</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Reform ist von politischen Konjunkturen unabhängig. • Die Contraloría muss noch klären, wie sie die fachliche Unterstützung der internen Prüfungseinheiten im öffentlichen Sektor (<i>unidades de control interno</i>, UCIs) angesichts der sehr großen Zahl von UCIs verbessern will. 	<p>JUNJI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Reformidee wird auch von der neuen Leitung akzeptiert. • Allerdings war die notwendige Weiterbildung des Personals in den Kindergärten noch nicht gesichert.
<p>DNSC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Reform wird weitergeführt. Das neue Auswahlverfahren in der <i>Alta Función Pública</i> soll nach und nach in allen Bereichen des öffentlichen Sektors eingeführt werden. • Die Nachhaltigkeit der beabsichtigten Wirkung (Verbesserung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors durch hoch qualifiziertes Leitungspersonal) hängt aber von zwei Faktoren ab: 	<p>MIDEPLAN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es ist unklar, ob und wann die raumbezogene Kartierung von Armutsproblemen in den vom Erdbeben betroffenen Pilotregionen aktualisiert wird (vorher erhobene Daten sind nicht mehr aussagekräftig). • Unklar ist ebenfalls, ob und wann die <i>mapa de vulnerabilidad social territorial</i> für die geplante Abstimmung der Sozialpolitik zwischen Kommunen, Regionalregierungen und nationalen Sektorministerien genutzt wird.

Positive Perspektiven	Unsichere oder noch nicht absehbare Perspektiven
<ul style="list-style-type: none"> – dass nicht jeder Regierungswechsel zu massivem Personalaustausch führt; – dass das Problem gelöst wird, dass unterlegene Bewerber für eine Leitungsposition unter Berufung auf das Transparenzgesetz die Offenlegung aller Bewerbungen verlangen und so die DNSC vor Kapazitätsprobleme stellen. 	
<p>MINVU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Reform wird weitergeführt, wenn auch mit etwas gesunkener politischer Priorität. 	<p>MINJU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es ist unklar, ob und wann das ehrgeizige Ziel der Resozialisierung im Rahmen der Strafvollzugsreform wieder aufgegriffen wird.
<p>SENAME Adopción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erwartung, dass der Gesetzentwurf bald verabschiedet wird. 	<p>MINSAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Noch keine Aussage darüber, ob die Methode angewandt wird, sobald die administrative Zuständigkeit im Ministerium dafür geklärt ist. • Bis zu einer evidenzbasierten Gesundheitspolitik dauert es noch (dazu ist eine Entideologisierung der Gesundheitspolitik erforderlich).
	<p>SENAME Penal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Reformidee wird auch von der neuen Leitung akzeptiert. • Defizite beim Wissensmanagement auf nationaler Ebene und nicht hinreichende finanzielle Ausstattung auf der Implementierungsebene gefährden die Kontinuität.
Quelle: Interviews	

- **Freie Themenwahl:** Die Regierungsverhandlungen von 2005 hatten drei Interventionsbereiche für den Reformfonds genannt: Staatsmodernisierung, Umwelt und natürliche Ressourcen (BMZ / AGCI 2005, 15). Auch der Text der Ausschreibung nannte noch Themenbereiche für den Reformfonds.²¹ Diese wurden jedoch flexibel gehandhabt, so dass letztlich auch andere Bereiche einbezogen wurden. Der Grundsatz der freien Themenwahl durch die Partner weicht von der Politik des BMZ ab, in der Entwicklungszusammenarbeit mit Partnerländern Schwerpunkte für die deutschen Beiträge zu setzen.
- **Öffentliche Ausschreibung:** Das Instrument der öffentlichen Ausschreibung gab es bereits früher in der Kooperation zwischen der Europäischen Union und Chile und wurde auf Vorschlag von AGCI beim Reformfonds eingesetzt. In Chile war das Instrument daher bekannt, während es in der deutschen Technischen Zusammenarbeit nicht vorgesehen ist und insofern eine Innovation darstellte. Die Interviewpartner beurteilten das Instrument sehr positiv: Nach ihren Aussagen erfordert es ein aktives Verhalten der antragsstellenden Institutionen, fördert dadurch die Selbstverpflichtung der Antragsteller, erhöht die Transparenz der Auswahl und erlaubt eine Bestenauslese. Das Prinzip der Ausschreibung ermöglichte nach Aussagen der Gesprächspartner das weitgehende *alignment* mit den chilenischen Interessen und trug zur *ownership* der chilenischen Partner bei.
- **Auswahl der geförderten Reformen durch die chilenische Regierung:** Das BMZ hatte von Anfang an darauf bestanden, dass im Koordinierungskomitee nur die chilenischen Vertreter Stimmrecht haben und damit auch allein die Auswahlentscheidung treffen, während die deutschen Vertreter nur beratende Funktion haben sollten. In der Praxis spielte dieser Grundsatz jedoch keine große Rolle, da de facto alle Entscheidungen im Konsens getroffen wurden und das Steuerungskomitee den Vorschlägen der GIZ immer folgte. Die GIZ übernahm weitgehend die fachliche Prüfung der Anträge, da sie im Steuerungskomitee allein über die dafür erforderliche Expertise verfügte.

21 (i) Soziale Vorsorge; (ii) Bildung; (iii) Justiz; (iv) soziale Sicherung; (v) Umwelt und natürliche Ressourcen; (vi) Technologie, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Der Reformfonds wurde schließlich in drei der vorstehend genannten Bereiche (soziale Sicherung; Justiz; Umwelt) sowie in drei weiteren Bereichen tätig: Regierungsführung; Stadtteilsanierung und Wohnungsbau; Gesundheit) (vgl. Übersicht 1.2).

b) *Eigenfinanzierung*

Der Reformfonds hatte zum Ziel, eigenfinanzierte Reformen mit spezifischen Beratungsleistungen zu unterstützen. Die Eigenfinanzierung stellte dementsprechend ein wesentliches Auswahlkriterium dar und wurde vom Vertreter von DIPRES im Steuerungskomitee geprüft. Anträge, die lediglich zusätzliche finanzielle Mittel ohne inhaltliche Beratungsleistungen anforderten, wurden abgelehnt. In der Praxis gab es jedoch offenbar Abweichungen vom Prinzip der Eigenfinanzierung. Bei MINJU beispielsweise hat eine GIZ-Beraterin in der für die Maßnahme des Reformfonds zuständigen Einheit mehr als anderthalb Jahre mitgearbeitet, weil die Abteilung zu wenig Personal hatte.

7.1.2 Projektphilosophie

In der Einleitung wurde bereits auf die Projektphilosophie des Reformfonds hingewiesen, der zufolge die chilenischen Partner Regie führen, die Ergebnisverantwortung tragen, die Maßnahmen steuern und nach Bedarf das deutsche Knowhow via der GIZ zuschalten, kurz: die volle *ownership* ausüben (GIZ 2008, 9).

a) *Umsetzung der Projektphilosophie in der Praxis*

Die Interviews mit den chilenischen Partnern und dem GIZ-Büro haben gezeigt, dass die Projektpraxis in wesentlichen Teilen von der Projektphilosophie abwich. Im Folgenden werden die einzelnen Aspekte der Projektphilosophie überprüft, wobei zwei Punkte ergänzt werden: laufende Projektsteuerung und Verwaltung der Finanzmittel.

- **Regie führen und Maßnahmen steuern:** Die Rollen der beteiligten Akteure lassen sich wie folgt beschreiben:
 - *SEGPRES* und *DIPRES*: Die im Steuerungskomitee des Reformfonds vertretenen Schlüsselministerien *SEGPRES* und Finanzministerium in Gestalt von *DIPRES* haben sich nach Aussagen der anderen Mitglieder des Komitees weitgehend auf die Prüfung der politischen Verankerung und haushaltsmäßigen Absicherung der

ausgewählten Reformen beschränkt.²² Eine aktivere Rolle hätte möglicherweise den politischen Rückhalt der unterstützten Reformen noch erhöht, insbesondere dort, wo dieser während der Durchführung nachgelassen hat.

- *Chilenische Projektpartner*: Sie haben die Verantwortung für die vom Reformfonds unterstützten Reformmaßnahmen ausgeübt, wobei der Reformfonds entsprechend seiner Zielsetzung Impulse für die Reformen gegeben hat. Die chilenischen Partner haben sich auf die Ausschreibung des Reformfonds beworben, aktiv an den Planungsworkshops teilgenommen, die den Durchführungsvereinbarungen (*convenios*) vorausgingen, weitgehend die Verantwortung für die Umsetzung der Vereinbarungen übernommen,²³ während der Durchführung im Lichte veränderter Bedarfe teilweise Maßnahmen und Fortschrittsindikatoren verändert und in verschiedenen Fällen selbst benötigte Experten identifiziert.
- *AGCI*: Sie ist für die Koordinierung der internationalen Zusammenarbeit mit Chile verantwortlich, hat aber keine sektorale Zuständigkeit. AGCI hat vor allem in der Anfangsphase des Reformfonds²⁴ eine zentrale Rolle gespielt, aber auch während der Durchführung bei Bedarf die chilenischen Partner beraten (z.B. im Falle von JUNJI angesichts von Anlaufschwierigkeiten), an den Workshops des Reformfonds mit den unterstützten Regierungsorganisationen teilgenommen und war ständiger Ansprechpartner des GIZ-Büros. Die Interviewpartner haben die Rolle von AGCI, soweit sie mit AGCI in Berührung kamen, sehr positiv beurteilt.

22 Dass SEGPRES keine aktivere Rolle als Treiber der unterstützten Reformen spielte, lag möglicherweise daran, dass das BMZ im Kontext der Regierungsverhandlungen deutlich gemacht hatte, dass die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Chile mittelfristig auslaufen würde. Überdies verfügte der Reformfonds nur über ein vergleichsweise geringes Finanzvolumen.

23 Im Falle von MINJU und DNSC gilt dies nur mit gewissen Einschränkungen. Bei MINJU hat der Reformfonds wiederholt auf konsequente Umsetzung der Durchführungsvereinbarung gedrängt und die zuständige Abteilung durch eine Expertin mehr als anderthalb Jahre unterstützt. Bei DNSC hat der Reformfonds nach drei Workshops auf weitere Schritte seitens der Partner im Sinne der Durchführungsvereinbarung gedrängt.

24 Verhandlung und Abschluss der Durchführungsvereinbarungen mit der GIZ; Vorbereitung und Koordinierung des Ausschreibungsverfahrens; Begleitung des Auswahlprozesses; Teilnahme an den Planungsworkshops.

- *GIZ*: Sie hat entgegen der Projektphilosophie eine sehr starke Rolle im gesamten Projektzyklus gespielt. Sie hat bei Bedarf die Antragsteller beraten, die Anträge fachlich geprüft und die dem Steuerungskomitee vorgelegten Empfehlungen (*Hojas de Recomendación*) formuliert, die Planungsworkshops vor Abschluss der Vereinbarungen und die Vereinbarungen selbst inhaltlich stark mitgestaltet, das Monitoringsystem SMIEI eingerichtet, die Partner immer wieder an ihre Informationspflicht im Rahmen des SMIEI erinnert²⁵ und die Partner während der Durchführung bei Bedarf beraten.
- **Laufende Projektsteuerung:** Die Durchführungsorganisationen des Reformfonds waren GIZ und AGCI. Man hätte daher erwarten können, dass beide die laufende Projektsteuerung übernahmen. Tatsächlich übernahm jedoch das GIZ-Büro auf Grund seiner fachlichen Expertise diese Funktion weitgehend, während sich AGCI nur bei nichttechnischen Koordinierungsfragen eingeschaltet hat.
- **Verwaltung der Finanzmittel:** Sie lag in den Händen des GIZ-Büros in Santiago. Angesichts der Projektphilosophie stellt sich die Frage, ob es nicht konsequent gewesen wäre, die Verwaltung der Finanzmittel der chilenischen Seite zu übertragen. Allerdings haben alle Interviewpartner die reibungslose und flexible Verwaltung der Projektmittel durch die GIZ betont. Bis auf zwei Ausnahmen haben alle interviewten chilenischen Partner auf formale, bürokratische oder institutionelle Schwierigkeiten einer Übertragung auf die chilenische Seite hingewiesen.²⁶
- **Bereitstellung von Know-how nach Bedarf:** Hier sind zwei Aspekte zu unterscheiden:

25 Die befragten Projektverantwortlichen haben das SMIEI überwiegend positiv bewertet, da es dabei half, den Reformfortschritt im Auge zu behalten. Einige Gesprächspartner haben kritisch angemerkt, dass die Eingabe und Aktualisierung der geforderten Informationen aufwändig war, und das System teilweise als starr wahrgenommen („Zwangsjacke“).

26 Es wurden vier Argumente genannt: (i) Eine Übertragung auf AGCI sei nicht möglich, da AGCI nur ein Koordinierungsmandat habe. (ii) Die Übertragung auf eine andere Regierungsstelle erfordere eine „*cuenta complementaria*“, die mit bürokratischem Aufwand verbunden sei. (iii) Nach chilenischem Haushaltsrecht sei eine Auswahl von Experten ohne Ausschreibung (*contratación directa*), wie sie die GIZ praktiziert habe, nicht möglich; vielmehr müssten Ausschreibungen erfolgen. (iv) Schließlich könnten zusätzliche finanzielle Mittel auch intrainstitutionelle Spannungen auslösen.

- Absicht des Reformfonds war es, die Reformmaßnahmen sehr gezielt durch Bereitstellung von Expertise zu unterstützen und zu dem Zweck im Prinzip nur Kurzzeitexperten (neben Studienreisen und Studien) zu finanzieren, dagegen keine Langzeitexperten, um die Verantwortung für die Reform weitgehend in den Händen der chilenischen Partner zu lassen. Dies war weitgehend der Fall. Allerdings begleiteten in einigen Reformen (MINJU, SENAME Penal, CONAMA Cuencas) GIZ-Experten (in einem Fall ein CIM-Experte) die Partner über längere Zeiträume.
- Zum anderen beinhaltet Know-how nach Bedarf die inhaltliche Übereinstimmung des Beratungsangebots mit der Nachfrage der Partner. Diesbezüglich hat die Mehrzahl der Gesprächspartner die hohe Qualität der Beratungsleistung durch den Reformfonds betont. In den meisten Fällen haben GIZ und Partner die Aufgabenbeschreibung und Auswahl internationaler Gutachter gemeinsam durchgeführt (GIZ 2008; 2009). Einige Projektverantwortliche formulierten den Beratungsbedarf sehr genau und schlugen selbst Berater vor (z.B. DNSC); in anderen Fällen hat die GIZ die Experten vorgeschlagen. Einige Interviewpartner haben kritisch angemerkt, dass einige Experten ihren Bedarf nicht abdecken konnten.
- **Ergebnisverantwortung:** Wie unter „Regie führen und Maßnahmen steuern“ näher dargestellt, haben nicht nur die chilenischen Partner, sondern de facto auch die GIZ Ergebnisverantwortung, d. h. Verantwortung für den Erfolg der Maßnahmen übernommen.

b) Wahrnehmung der Projektphilosophie durch die chilenischen Partner

Da die Projektphilosophie wesentlich die Rollenverteilung zwischen den chilenischen Partnern und der GIZ betraf, wird im Folgenden die Rolle der GIZ aus der Perspektive der Partner dargestellt. Die Interviewpartner haben die Rolle der GIZ in der Projektplanung und -umsetzung insgesamt sehr positiv beurteilt. Wiederkehrende Aussagen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Proaktive Rolle:** Mehrere Partner haben die proaktive Rolle der GIZ positiv hervorgehoben, und zwar sowohl in der Anfangsphase (Einbringen eigener Ideen und Ansätze in die Reformmaßnahmen) als auch während der Durchführung (beratende und teilweise auch antreibende Rolle). Der von der GIZ eingebrachte partizipative Ansatz wurde als innovativ und sehr positiv bewertet.

- **Unterstützung ohne Auflagen (“*acompañamiento sin imposición*”):** Viele Interviewpartner haben die begleitende Rolle der GIZ gewürdigt und betont, dass die GIZ dabei den Partnern keine eigenen Ideen aufgezwungen habe. Hervorgehoben wurden ebenfalls die gute Kommunikation (“*comunicación fluida*”) mit dem GIZ-Büro und die Flexibilität, mit der die GIZ auf Anfragen reagierte. Bei JUNJI und teilweise auch bei DNSC hat sich aber gezeigt, dass die Rollenklärung erst im Projektverlauf stattfand bzw. sich während des Projektverlaufs noch einmal veränderte.
- **Rolle als Moderator (*facilitador*):** Mehrere Partner haben die Rolle der GIZ als neutraler Akteur in den politisch zum Teil sensiblen Reformmaßnahmen hervorgehoben. Die GIZ habe wiederholt eine neutrale Plattform für die Diskussion kontroverser Themen unter Beteiligung unterschiedlicher Akteure gebildet und dadurch die Reformbemühungen unterstützt.
- **Zugang zu internationaler Expertise:** Die meisten Gesprächspartner äußerten sich sehr positiv über die hohe Qualität der von der GIZ eingebrachten Expertise. Die GIZ hat dabei sowohl ihren eigenen Expertenpool in der Zentrale als auch ihre gute Vernetzung mit internationalen Experten genutzt. Einige Partner merkten an, dass die Beratung durch die GIZ als international sehr erfahrene und bekannte Organisation für die unterstützten Reformen eine Gütesiegel bedeutet habe.

c) *Wahrnehmung der Projektphilosophie durch die GIZ*

Sie scheint sich im Verlauf der Projektdurchführung verändert zu haben. Der erste Fortschrittsbericht der GIZ für 2007 (GIZ 2008, 9) stellte fest, dass die idealtypische Vorstellung der Projektphilosophie in der Praxis vor allem aus zwei Gründen schnell an ihre Grenzen stieß. Erstens hätten manche Partner nur die diffuse Erkenntnis, dass ihre Arbeit verbesserungswürdig sei, könnten aber die Schwachstellen nicht präzise analysieren und erst recht nicht den Lösungsweg vorgeben. Zweitens falle es allen Beteiligten auf deutscher wie auf chilenischer Seite schwer, sich vom Rollenverständnis des traditionellen Langzeitexperten im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit zu lösen.

Die Fortschrittsberichte der GIZ für 2008 und 2009 zeichneten ein positiveres Bild. Sie betonten die Führungsrolle der chilenischen Partner bei der Erarbeitung der Aufgabenprofile und Auswahl internationaler Experten sowie bei der Teilnehmerauswahl und Zusammenstellung von Programmin-

halten von Studienreisen. Die GIZ sah hier die Partner in der Regie, sich selbst in „beratender Begleitung“ und insgesamt eine „Zusammenarbeit auf Augenhöhe“.

Das Personal des GIZ-Büros hat in seiner Eigenwahrnehmung fünf Aspekte herausgestellt, die sich weitgehend mit der Wahrnehmung durch die Partner decken:

- **Mitverantwortung für den Projekterfolg:** Die GIZ sah sich grundsätzlich in einer Mitverantwortung für den Projekterfolg, da die idealtypische Projektphilosophie nicht unabhängig vom Projekterfolg durchgesetzt werden könne. Die GIZ betonte aber, dass sie sich ihrer Gratwanderung zwischen Projekterfolg und Eigenverantwortung der Partner bewusst gewesen sei.
- **Impulsfunktion:** Die GIZ sah als eine wichtige Funktion ihre Rolle als Impulsgeber. Gründe hierfür seien nicht nur der von den Partnern geäußerte Beratungsbedarf gewesen, sondern auch ihre eigene Expertise. Schließlich hätte ein Teil des Ziels des Reformfonds darin bestanden, Impulse für die Reformen zu geben. Die Rolle als Impulsgeber war in den einzelnen Reformen in Abhängigkeit vom Charakter und Stand der Reform unterschiedlich stark.
- **Neutrale Rolle:** Die GIZ sah als einen ihrer komparativen Vorteile ihre neutrale Rolle in politisch sensiblen oder kontrovers diskutierten Reformprozessen, indem sie Expertise mobilisierte, verschiedene Akteure zu Workshops einlud, diese Workshops moderierte und dadurch eine neutrale Plattform für Diskussionen bot.
- **Flexibilität:** Die GIZ sah die im Vergleich zu traditionellen Projekten der Technischen Zusammenarbeit größere Flexibilität des Reformfonds als große Chance, um besser auf Nachfragen der Partner oder Veränderungen in den Reformprozessen zu reagieren. Sie begrüßte in dem Zusammenhang, dass es in Absprache mit dem BMZ und AGCI gelungen war, die Projektlaufzeit über den Regierungswechsel von 2010 hinaus zu verlängern.
- **Projektsteuerung:** Das GIZ-Büro hat bewusst große Teile der Projektsteuerung übernommen, weil dies von AGCI nicht zu erwarten war und im Interesse des Projekterfolges auch notwendig erschien.

7.2 Bewertung

a) Grundsätzliche Bemerkungen

Bei der Beurteilung der Projektphilosophie geht das Evaluierungsteam von zwei Prämissen aus:

- Technische Zusammenarbeit bedeutet immer gemeinsame Intervention und damit auch gemeinsame Ergebnisverantwortung. Dies entspricht auch dem in der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit betonten Prinzip der gegenseitigen Rechenschaftspflicht. Die Ergebnisverantwortung allein bei den Partnern zu sehen, wie es die Projektphilosophie formulierte, ist nicht angemessen. Eine Mitverantwortung der GIZ für die Ergebnisse der unterstützten Projekte ist im Übrigen auch im Gesellschaftsvertrag der GIZ festgelegt. Entscheidend ist das Ausmaß der jeweiligen Ergebnisverantwortung.
- Die Absicht des Reformfonds, in der Zusammenarbeit mit Chile als einem fortgeschrittenen Partnerland auch eine neue Projektphilosophie und neue Modalitäten anzuwenden und daraus im Hinblick auf die Übertragbarkeit in anderen Schwellenländern zu lernen, ist zu begrüßen und trug zum innovativen Charakter des Reformfonds bei. Dennoch kann die Anwendung der Projektphilosophie kein Selbstzweck unabhängig vom Projekterfolg sein, denn der Reformfonds verfolgte ein entwicklungspolitisches Ziel, das es auch zu erreichen galt. Andernfalls hätte man (hypothetisch) den Reformfonds von Anfang an als Pilotprojekt definieren müssen mit dem alleinigen Ziel, die neue Philosophie ohne Rücksicht auf den Projekterfolg zu testen. Dies ist jedoch nicht geschehen und wäre von den Partnern auch nicht akzeptiert worden.

Beide Punkte bedeuten, dass es von Anfang an ein Spannungsverhältnis zwischen Projekterfolg und Anwendung der neuen Philosophie gegeben hat. Die entscheidende Frage ist daher, inwieweit das starke Engagement der GIZ abweichend von der Projektphilosophie angemessen war. Hier haben sich die chilenischen Partner sehr klar geäußert: Sie bewerteten wie oben dargestellt das Engagement der GIZ insgesamt sehr positiv, da es zu den erzielten Fortschritten der unterstützten Reformmaßnahmen und zur Wirksamkeit des Reformfonds wesentlich beigetragen habe. Diese Bewertung seitens der Partner ist (auch im Sinne der Projektphilosophie) sehr ernst zu nehmen. Sie

bedeutet, dass die Projektphilosophie offensichtlich auf einem nicht ganz realistischen Bild von den Fähigkeiten der chilenischen Partner beruhte.

Trotzdem ist zu fragen, ob das Ausmaß des GIZ-Engagements immer angemessen war oder ob es in bestimmten Fällen zu viel oder zu wenig Engagement gegeben hat. Für beides gibt es nach Ansicht des Evaluierungsteams Beispiele.

b) Zu viel Engagement der GIZ

In mehreren Fällen hat die GIZ zu viel Engagement entfaltet. Im Falle von MINJU übernahm eine GIZ-Beraterin Aufgaben, die eigentlich vom Ministerium selbst hätten durchgeführt werden müssen. Die GIZ versuchte, den fehlenden Rückhalt für die Reformmaßnahme und den Mangel an Personal zu kompensieren, was ihr aber letztlich nicht gelingen konnte. Weitere Beispiele sind SENAME Adopción und JUNJI, bei denen die GIZ zu Beginn Experten ausgewählt hatte, die dem Bedarf der Partner nicht entsprachen. In beiden Fällen wählten die Partner dann selbst Experten aus, mit deren Leistungen sie wesentlich zufriedener waren.

c) Zu wenig Engagement der GIZ

Bei einigen Reformen wurden wichtige Akteure nicht ausreichend in die Planung und Umsetzung der Maßnahmen einbezogen, so dass sich die Reformen verzögerten oder nicht wie geplant abgeschlossen wurden. Ein Beispiel ist MIDEPLAN, wo es notwendig gewesen wäre, die für die Sozialpolitik wichtigen sektoralen Ministerien (v. a. Bildung und Gesundheit) von vornherein einzubeziehen. Hier wäre zu Beginn eine gründlichere Beteiligtenanalyse zusammen mit den Partnern hilfreich gewesen.

In einem anderen Fall hat sich die GIZ nicht zu wenig, aber zu spät engagiert, nämlich bei der Einführung des projekteigenen Monitoringsystems (SMIEI). Anzuerkennen ist, dass die GIZ die Initiative dazu ergriff, doch geschah dies erst 2008 nach Projektbeginn, als die meisten Durchführungsvereinbarungen bereits abgeschlossen waren. Daher wurde eine erneute Planung mit den Partnern notwendig, um die Vereinbarungen mit detaillierten Indikatoren, Zeithorizonten und Gewichtungsfaktoren für die Messung der Fortschritte zu versehen.

8 Übertragbarkeit des Reformfonds

Dieses Kapitel diskutiert die Übertragbarkeit des Reformfonds auf andere fortgeschrittene Partnerländer nicht allgemein, sondern unter Berücksichtigung seines spezifischen Ziels sowie seiner besonderen Modalitäten und Philosophie. Die Analyse erfolgt in zwei Schritten. Kapitel 8.1 fasst zusammen, was die chilenischen Erfahrungen zeigen, und zwar grundsätzlich sowie unter dem Gesichtspunkt von Erfolgsfaktoren und Aspekten, die hätten verbessert werden können. Aus diesen Erfahrungen kann gelernt werden, aber sie sind nicht automatisch auf andere Länder übertragbar, weil die jeweiligen Bedingungen sehr verschieden sein können. Kapitel 8.2 identifiziert dann einige Grundvoraussetzungen für die Übertragbarkeit, die generell, also unabhängig von konkreten Schwellenländern, immer erfüllt sein müssen. Eine weitergehende Analyse der Übertragbarkeit ist im vorliegenden Rahmen nicht mehr möglich, weil dazu die Bedingungen in konkreten Schwellenländern analysiert werden müssten.

8.1 Was lehren die chilenischen Erfahrungen für die Übertragbarkeit des Reformfonds?

8.1.1 Grundsätzliche Feststellungen

Der Reformfonds hat ein außergewöhnlich ehrgeiziges Ziel verfolgt, nämlich einerseits die Fähigkeit zur strategischen Planung und Umsetzung von Reformen zu stärken, und zwar nicht allgemein, sondern im Rahmen konkreter, wichtiger Reformen der chilenischen Regierung, und andererseits strategische Beiträge zu diesen Reformen zu leisten (Impulsfunktion). Er hat parallel elf verschiedene Reformmaßnahmen unterstützt und unterscheidet sich dadurch erheblich von klassischen Projekten der Technischen Zusammenarbeit.

Die chilenischen Erfahrungen zeigen, dass es möglich ist, dieses Ziel erfolgreich in die Praxis umzusetzen. Die Beiträge des Reformfonds waren gemessen an seiner komplexen Zielfunktion alle relevant, überwiegend effektiv und haben teilweise auch bereits weitergehende *impacts* erzeugt. Dieses positive Ergebnis könnte für die chilenische Seite Anlass dafür sein, darüber nachzudenken, ob dieses Projekt nicht mit eigenen Mitteln fortgesetzt werden könnte. Wären die bisherigen Ergebnisse negativ, wäre es

sehr viel schwieriger, die Übertragbarkeit auf andere Schwellenländer zu diskutieren.

Der Reformfonds unterscheidet sich nicht nur durch seine Zielformulierung von der klassischen Technischen Zusammenarbeit, sondern auch durch seine Modalitäten und seine Projektphilosophie, die anerkennen sollen, dass Chile ein fortgeschrittenes Partnerland ist, mit dem eine Kooperation auf Augenhöhe gepflegt werden soll. Hier ist das Ergebnis, dass einige Modalitäten sehr sinnvolle Innovationen darstellen.

Andererseits zeigen die chilenischen Erfahrungen aber auch, dass eine Projektphilosophie, die die Projektregie, die Steuerung der Maßnahmen und die Ergebnisverantwortung ausschließlich bei den Partnern sieht, aus zwei Gründen nicht angemessen ist. Erstens kann die Umsetzung der Projektphilosophie nicht die einzige Maxime unabhängig vom Projekterfolg sein (sonst hätte man als Ziel des Reformfonds allein die Erprobung der neuen Philosophie formulieren müssen). Zweitens haben die chilenischen Partner unmissverständlich klar gemacht, dass gerade ein so ehrgeiziges Ziel wie das des Reformfonds im Interesse des Projekterfolgs ein stärkeres Engagement der GIZ erfordert hat, als es der Projektphilosophie entsprach. Auch dies ist eine Lehre für die Übertragbarkeit. Die entscheidende Frage bezüglich der Projektphilosophie ist also die nach der Balance zwischen Eigenverantwortung der Partner und Engagement der GIZ bzw. des ausländischen Partners.

8.1.2 Erfolgsfaktoren

a) Auf Seiten der chilenischen Partner

- Chile zeichnet sich durch politische Stabilität aus und verfügt, wie der Projektvorschlag der GIZ von 2005 zu Recht feststellte, über konsolidierte Institutionen und ein vergleichsweise niedriges Korruptionsniveau (GIZ 2005, 3).
- Wesentlich für die Umsetzung der vom Reformfonds unterstützten Reformen und damit auch für den Erfolg des Reformfonds war und ist der politische Rückhalt. Die Bedingung, dass die vom Reformfonds unterstützten Reformen im Regierungsprogramm von Bachelet verankert sein mussten, bildete eine wichtige Voraussetzung für die erzielten Erfolge. Dass es bei einigen Reformen schon im Wahljahr 2009 und

dann nach dem Regierungswechsel im März 2010 zu einer Veränderung der politischen Prioritäten kam, bestätigt *ex negativo* die Bedeutung des politischen Rückhalts.

- In den meisten unterstützten Reformen war auch ein institutioneller Rückhalt gegeben. (i) Die unterstützten Regierungsorganisationen verfügten über die rechtliche und administrative Zuständigkeit für die Durchführung. (ii) Die chilenische Eigenfinanzierung der unterstützten Reformen war fast immer gesichert. (iii) Die für die Umsetzung der vom Fonds unterstützten Reformmaßnahmen zuständigen Abteilungen hatten bis auf wenige Ausnahmen die personalen Kapazitäten für die Umsetzung.
- Die chilenischen Partner waren grundsätzlich zur Zusammenarbeit mit der GIZ im Rahmen politisch sensibler Reformprozesse bereit. Hierzu hat wesentlich das gute beiderseitige Vertrauensverhältnis auf Grund früherer langjähriger Zusammenarbeit beigetragen.
- Positiv hat sich bei einigen Reformen das Interesse der chilenischen Regierung ausgewirkt, nationale Regelungen an internationale Standards anzupassen.
- Die Ausschreibung als Instrument zur Auswahl der zu unterstützenden Reformen war in Chile bekannt und hat sowohl die Eigenverantwortung der Partner (*ownership*) als auch die Orientierung des Reformfonds am chilenischen Bedarf (*alignment*) gefördert.

b) Auf deutscher Seite (GIZ)

- Die GIZ war durch ihre langjährige Präsenz in Chile mit dem politischen und institutionellen Kontext des Landes vertraut. Dies hat zur Sensibilität für die unterstützten politischen Reformprozesse beigetragen und es ihr ermöglicht, in sehr kontroversen Diskussionen eine (von den Partnern geschätzte) Rolle als neutraler Akteur zu spielen und neutrale Diskussionsplattformen zu bieten.
- Die Partner haben die aktive Begleitung durch die GIZ ohne Aufzwingen eigener Ideen während des ganzen Projektzyklus sehr positiv bewertet.
- Nach Aussagen der Partner wurde die aktive Begleitung durch die GIZ durch ihre Präsenz vor Ort (Büro in Santiago) erheblich erleichtert und wäre allein durch Fernsteuerung von der GIZ-Zentrale kaum möglich gewesen.

- Die Partner haben die fachliche Expertise der GIZ insgesamt sehr geschätzt und betont, dass sie fast immer zum richtigen (Reform-)Zeitpunkt eingebracht wurde.
- Positiv gewürdigt haben die Partner ebenfalls den von der GIZ oft in die Planung und Durchführung eingebrachten partizipativen Ansatz (Einbeziehung relevanter Akteure, Unterstützung von Netzwerken, Schaffung von Kommunikationsplattformen).
- Die von der GIZ durchgeführten allgemeinen Planungsworkshops (interaktiven Methoden; *Capacity Works*) stießen auf eine positive Resonanz und haben in mehreren Regierungsorganisationen zu besserer Planung beigetragen.
- Das von der GIZ etablierte Monitoringsystem (SMIEI) des Reformfonds hat es erlaubt, den Projektfortschritt genau zu verfolgen und dadurch die Projektsteuerung zu verbessern.
- Nach Aussagen der Partner hat die GIZ insgesamt eine ausreichende inhaltliche, zeitliche und finanzielle Flexibilität bewiesen, um zusammen mit den Partnern auf Veränderungen bei den unterstützten Reformen zu reagieren.

8.1.3 Was hätte besser gemacht werden können?

a) *Genauere Klärung des Projektziels*

Das relevante, aber auch anspruchsvolle Ziel „Stärkung der Fähigkeiten zu strategischer Planung und Umsetzung von Reformen“ wurde zu keinem Zeitpunkt konzeptionell geklärt. Die vorliegende Evaluierung hat dies *ex post* auf der Basis des *SPR Tool* getan. Es hat sich zwar gezeigt, dass der Reformfonds in allen unterstützten Reformen Beiträge zu Aspekten strategischer Politikreformen geleistet hat und insofern relevant und effektiv war. Allerdings hätte die konzeptionelle Klärung des Ziels die Chance eröffnet, zusammen mit den Partnern die Defizite noch präziser zu analysieren, darauf aufbauend die Beiträge noch genauer zu definieren und sie damit potenziell noch wirksamer zu machen. Wie früher dargelegt, hat sich der Reformfonds vor allem im Bereich Kompetenz engagiert, weniger dagegen in den Bereichen Kommunikation, Durchsetzungsfähigkeit und Erfolgskontrolle, in denen Chile eher Schwächen aufweist.

b) Planung

Die Unterstützungsmaßnahmen des Reformfonds wurden im Rahmen gemeinsamer Workshops mit den Partnern vor den Durchführungsvereinbarungen und anschließend nochmals im Zusammenhang mit dem Monitoringsystem (SMIEI) intensiv geplant. Folgende Verbesserungen wären sinnvoll gewesen:

- Die Durchführungsvereinbarungen gaben meist keine klare Auskunft über die Wirkungsketten. Wirkungsketten festzulegen ist zwar immer mit Unsicherheiten behaftet, insbesondere bei umfassenden Projekten wie Politikreformen. Dennoch wäre es für die Projektsteuerung und die Zielerreichung hilfreich gewesen, die Wirkungsketten klarer zu bestimmen.
- Relevante Akteure müssen bereits in die Planungsphase und dann in die Umsetzung einbezogen werden. In einigen Fällen wurde dies versäumt mit negativen Auswirkungen auf den Projektfortschritt.
- Die frühzeitige Klärung der Rollenverteilung und Erwartungen zwischen den Partnern und der GIZ (beispielsweise bei der Auswahl von Experten) ist wichtig. Sie fand in einigen wenigen Fällen zu Anfang nicht ausreichend statt und musste nach Missverständnissen nachgeholt werden.
- In einigen Fällen hat der Reformfonds zu Lerneffekten in anderen als den unterstützten Abteilungen geführt (*spillover effects*). Solche positiven *impacts* hätten durch eine sorgfältigere Planung zusammen mit den Partnern noch verstärkt werden können (z. B. durch periodische Workshops in den unterstützten Ministerien, zu denen andere Abteilungen eingeladen werden).
- Der Reformfonds hat wiederholt Vertreter aller elf unterstützten Reformen zu gemeinsamen Workshops eingeladen, die von den Interviewpartnern sehr positiv beurteilt wurden. Dieses gemeinsame Lernen hätte nach Aussagen der Gesprächspartner mit Unterstützung beider Seiten noch intensiver sein können.

c) Auswahlverfahren

Das Auswahlverfahren hätte trotz seiner positiven Beurteilung durch die Partner noch verbessert werden können.

- Das Antragsformular für Bewerber war zwar sehr differenziert, hätte jedoch noch präziser die Defizite in Bezug auf strategische Planung und Umsetzung von Reformen erfassen müssen, um die Beiträge des Reformfonds im Hinblick auf das Projektziel genauer zu bestimmen. Dies hätte allerdings wie erwähnt eine systematische Klärung des Projektziels vorausgesetzt.
- Die Auswahlkriterien wurden in der Projektdokumentation und dem Text der Ausschreibung nicht einheitlich dargestellt. Die *Hojas de Recomendación* gaben keine Auskunft über die systematische Prüfung der Auswahlkriterien. Die einheitliche Darstellung der Auswahlkriterien sowie ihre einheitliche und explizit dokumentierte Prüfung hätten die Transparenz des Auswahlprozesses erhöht.

d) Realistischerer Zeithorizont

Gemessen an der Planung in den Durchführungsvereinbarungen kam es fast immer zu deutlichen Verzögerungen. Dies ist zwar gerade bei politischen Reformen nicht überraschend, und die GIZ hat auch flexibel reagiert. Dennoch wäre ein realistischerer Zeithorizont bei der Planung wichtig gewesen. Die in der Regel vereinbarten 18 Monate waren zu kurz. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Reformfonds in den meisten Fällen nicht die gesamten Reformen, sondern einen spezifischen Reformabschnitt unterstützt hat. Die Beiträge zu diesen Reformabschnitten müssen nicht nur relevant, sondern auch im Planungszeitraum zu bewältigen sein. Erhebliche Verzögerungen bergen das Risiko, dass das Reformmomentum schwindet, insbesondere wenn ein Regierungswechsel eintritt.

8.2 Worauf sollte bei der Übertragung des Reformfonds auf andere fortgeschrittene Partnerländer geachtet werden?

8.2.1 Klärung von Zielsetzung, Förderansatz, Projektphilosophie und Zeithorizont

a) Präzise Klärung der Zielsetzung

Chile hat gezeigt, dass ein Reformfonds mit der anspruchsvollen Zielsetzung „Stärkung der strategischen Planungs- und Umsetzungsfähigkeiten“

möglich ist. Im Interesse einer möglichst hohen Wirksamkeit ist aber eine systematische Klärung dieses Ziels unabdingbar, um in ihrem Lichte sowohl die Defizite (Problemanalyse) als auch die Beiträge eines Reformfonds zusammen mit den Partnern präzise zu bestimmen.

b) Klärung des Förderansatzes

Zur Verfolgung des Projektziels „Stärkung der Fähigkeiten zur strategischen Planung und Umsetzung von Reformen“ sind zwei verschiedene Förderansätze denkbar. Einerseits können Planungs- und Umsetzungskapazitäten durch generelle *Capacity Building*-Maßnahmen gestärkt werden, etwa durch Organisations- und Prozessberatung oder durch die Unterstützung bei der Einrichtung von Planungsstäben. Andererseits können dieselben Fähigkeiten auch politikspezifisch verbessert werden, d. h. im Rahmen der Förderung konkreter Reformen des Partnerlandes.

In Chile wurde erfolgreich ein politikspezifischer Förderansatz verfolgt, weil es gelang, sowohl die Fähigkeiten zur strategischen Reformplanung und -umsetzung zu verbessern als auch einen wesentlichen Beitrag zu wichtigen politischen Reformen zu leisten. *Capacity Building*-Maßnahmen, die unabhängig vom Kontext der Reformen von der GIZ angeboten wurden, hatten eher ergänzenden Charakter und zielten allgemein auf die Vermittlung neuer Arbeitsmethoden (bspw. Metaplaneinsatz) ab. Wird bei einer Übertragung des Reformfonds erneut der politikspezifische Förderansatz gewählt, erscheint es sinnvoll, neben der inhaltlichen Förderung der Reformen stärker Maßnahmen anzubieten, die innerhalb der unterstützten Reformen explizit auch auf die Verbesserung der strategischen Reformfähigkeit abzielen (z. B. Organisations- und Prozessberatung).

Um die Lernerfahrungen eines Reformfonds (für das geförderte Land) noch stärker zu nutzen, sollte von Anfang an ein starker politischer Akteur, der für Staatsmodernisierung zuständig ist (z. B. das Präsidialamt), in das Monitoring des Projektfortschritts eingebunden sein, um die gemeinsamen Lernerfahrungen aufzubereiten und mögliche Folgeprojekte anzustoßen.

c) Adäquate Bestimmung der Projektphilosophie

Die einfache, aber wesentliche Botschaft lautet: Übertragung der Projektverantwortung so weit wie möglich auf die Partner, um deren Kapazitäten und deren Eigenverantwortung (*ownership*) als fortgeschrittene Länder

maximal zu nutzen und zu stärken, aber gleichzeitig aktive Unterstützung durch die GIZ (oder den ausländischen Partner) so weit wie nötig, um dem von den Partnern geäußerten Bedarf zu entsprechen und den Projekterfolg sicherzustellen. Hier die richtige Balance zu finden erfordert eine genaue Kenntnis der Bedingungen des Partnerlandes und einen offenen, von gegenseitigem Vertrauen geprägten Dialog mit den Partnern.

d) Wahl des richtigen Zeitpunktes

Ein Reformfonds, der politischen Rückhalt der zu unterstützenden Reformen und ihre Verankerung in einem Regierungsprogramm zur Voraussetzung macht, sollte möglichst bald nach Amtsantritt der jeweiligen Regierung beginnen, um den Reformprozess über einen möglichst langen Zeitraum ohne Gefahr politischer Richtungswechsel unterstützen zu können. Gleichzeitig sollte aber die Möglichkeit eingeplant werden, die Tätigkeit auch über den nächsten Regierungswechsel hinaus fortsetzen zu können, um im Falle eher kürzerer Amtsperioden oder bei Verzögerungen der unterstützten Reformen einen Beitrag zur Nachhaltigkeit leisten zu können.

e) Wahl der richtigen Phase des zu unterstützenden Reformprozesses

Der deutsch-chilenische Reformfonds hat im Interesse des Projekterfolgs und der Nachhaltigkeit zu Recht zur Bedingung gemacht, dass die ausgewählten Reformen politischen Rückhalt genießen und im Regierungsprogramm verankert sind. Folgerichtig hat er in erster Linie die konkrete Planung, Formulierung und Durchführung von Reformen unterstützt. Eine wichtige Implikation der vorstehenden Bedingung ist, dass sich ein Reformfonds dann nicht auf die für politische Reformprozesse ebenfalls sehr wichtige Handlungsebene des Agenda-Setting konzentrieren kann, da die grundlegende Reformrichtung definitionsgemäß bereits feststehen muss. Agenda-Setting (d. h. nach der SPR-Systematik: Zukunftsthemen aufgreifen, Reformbereitschaft fördern, Erfolgsaussichten kalkulieren) beginnt lange vor der Erarbeitung von Regierungsprogrammen und der Ausformulierung bereits grundsätzlich beschlossener Politiken.

Ohnehin ist zu fragen, ob sich Technische Zusammenarbeit im Bereich des so definierten Agenda-Setting prominent engagieren sollte. *Ownership* für Reformen entsteht am ehesten dann, wenn ein Partnerland seine politischen Prioritäten und grundsätzlichen Reformrichtungen in einem von innen

gesteuerten Suchprozess selbst definiert und Unterstützung von außen in dieser Phase nur sehr vorsichtig annimmt. Überdies findet Agenda-Setting tendenziell in einem stark politisierten Kontext statt. Wenn während der politischen Klärung der angestrebten Reformrichtung ausländische Unterstützung gewünscht wird, eignet sich eher die Kooperation mit *Think Tanks* oder den deutschen Politischen Stiftungen. Allenfalls könnte Technische Zusammenarbeit, sofern sie über eine genaue Kenntnis der politischen Verhältnisse im Partnerland verfügt und von den Partnern gebeten wird, Beiträge als Prozessmoderator leisten und neutrale Diskussionsplattformen anbieten.

8.2.2 Auswahl der Reformen: Freie Wahl durch die Partner versus besondere deutsche Kooperationsinteressen

Das Kriterium der freien Reformauswahl durch die Partner ist sehr wichtig, um die Eigenverantwortung der Partner anzuerkennen und zu stärken (*ownership*) und um die Ausrichtung der deutschen Beiträge am Bedarf der Partner auszurichten (*alignment*). Zur Frage, ob als zusätzliches Kriterium für die Auswahl zu unterstützender Reformen besondere deutsche Interessen oder das Kooperationspotenzial außerhalb der Technischen Zusammenarbeit eingeführt werden sollte, gibt es unterschiedliche Argumente.

- Das Pro-Argument ist, dass es sinnvoll ist, Themen zu berücksichtigen, an denen auch die deutsche Seite ein besonderes Interesse hat, sowie die Kooperation mit Schwellenländern über die Technische Zusammenarbeit hinaus zu intensivieren. Ein Beispiel für weitergehende Kooperationsmöglichkeiten ist in Chile die Unterstützung der Reform CONAMA Cuencas, die einen fachlichen Austausch zwischen deutschen und chilenischen Universitäten angeregt hat, der auch nach Abschluss des Reformfonds fort dauern wird (u. a. durch ein vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördertes Vorhaben der Universität Kassel zusammen mit dem chilenischen Umweltministerium). Solche Möglichkeiten sollten, so das Pro-Argument, bereits bei der Auswahl zu unterstützender Reformen geprüft werden.
- Das Gegenargument lautet, dass die freie Auswahl der Reformen durch die Partner konstitutiv für das besondere Instrument Reformfonds ist und dieses von anderen Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit unterscheidet. Überdies verfügt Deutschland für die Förderung der Koope-

ration mit Schwellenländern über verschiedene Instrumente neben der Entwicklungszusammenarbeit.

- Eine Zwischenposition ist, den Gesichtspunkt weiterer Kooperationsmöglichkeiten oder besonderer deutscher Interessen nicht bei der Auswahl der zu unterstützenden Reformmaßnahmen, sondern erst bei der Planung der konkreten Unterstützung bereits ausgewählter Reformen zu berücksichtigen.

8.2.3 Grundvoraussetzungen auf Partner- und Geberseite

a) Grundvoraussetzungen auf Partnerseite

- Politische Stabilität, gefestigte Institutionen und ausreichend gute Regierungsführung.
- Politischer Rückhalt der zu unterstützenden Reformen.
- Institutioneller Rückhalt der zu unterstützenden Reformen im Hinblick auf: (i) klare Zuständigkeit, (ii) gesicherte Finanzierung, (iii) angemessene Personalressourcen.
- Bereitschaft der Partner, die GIZ bzw. den ausländischen Partner in sensible, möglicherweise sehr kontroverse Reformprozesse einzubeziehen; dies erfordert ein besonderes Vertrauensverhältnis.
- Grundsatz der Eigenfinanzierung der Reformen durch die Partner.
- Bei erstmaliger Einrichtung eines Reformfonds sollten die Beiträge des ausländischen Partners (wie im vorliegenden deutsch-chilenischen Fall) auch von diesem finanziert werden, um den von beiden Seiten gewünschten Pilotcharakter zu unterstreichen. Im Erfolgsfall und bei Interesse der Partner an der Fortführung sollte der Partner ab der zweiten Runde die Finanzierung selbst übernehmen.

b) Rolle der GIZ bzw. der Geberseite

- Vertrautheit mit dem politischen Kontext und den für die Durchführung eines Reformfonds relevanten Institutionen des Partnerlandes.

- Balance zwischen den Kapazitäten und dem Bedarf der Partnerinstitutionen unter Beachtung des Projekterfolgs; dies bedeutet eine mitunter schwierige Gratwanderung.
- Sorgfältige Prüfung der Frage, ob eine vom Partner gewünschte oder im Interesse des Projekterfolgs erforderliche kontinuierliche Prozessbegleitung ohne Vertretung vor Ort, d. h. von der Zentrale aus möglich ist.
- Realistische Beurteilung der eigenen Kapazitäten zur parallelen Unterstützung zahlreicher und unterschiedlicher Reformmaßnahmen des Partnerlandes.
- Nutzung des komparativen Vorteils als neutraler Akteur bei der Unterstützung politisch sensibler Reformen.
- Einbringen der besonderen fachlichen Expertise und der Erfahrungen in der Unterstützung politischer Reformprozesse als Angebot an die Partner.
- Kein Einsatz von Langzeitexperten, um sowohl dem fortgeschrittenen Entwicklungsstand des Partnerlandes als auch dem besonderen Charakter des Reformfonds im Sinne sehr gezielter Reformunterstützung Rechnung zu tragen.

Literaturverzeichnis

- Bachelet, M.* (2005): *Estoy Contigo*. Programa de Gobierno 2006–2010, Santiago de Chile
- (2006; 2008): *Mensajes Presidenciales*, Santiago de Chile
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)* (2006): *Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit: Eine Orientierung für Evaluierungen des BMZ und der Durchführungsorganisationen*, Bonn, mimeo
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) / AGCI (Agencia de Cooperación Internacional de Chile)* (2005): *Acta Final de las Negociaciones Intergubernamentales sobre Cooperación para el Desarrollo entre la República de Chile y la República Federal de Alemania*, 2 y 3 de junio de 2005
- Brunn, R.* von (früherer Leiter des GIZ-Büros in Chile) (2011): Interview am 6.1.2011
- BTI (Bertelsmann Transformation Index)* (2006, 2008, 2010): *Country Report Chile*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Dockendorff, E.* (Direktor des Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile) (2011): Interview am 16.3.2011
- Fischer, T. et al.* (2008): *Politische Reformprozesse in der Analyse: Untersuchungssystematik und Fallbeispiele*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)* (2005): *Angebot zur Durchführung des Vorhabens „Fonds zur strategischen Planung und Umsetzung eigenfinanzierter Reformen, Chile“*, Eschborn
- (2008): *Fortschrittsbericht zum „Fonds zur strategischen Planung und Umsetzung eigenfinanzierter Reformen“*, Berichtszeitraum 1.1.–31.12.2007, Santiago de Chile
- (2009): *Fortschrittsbericht zum „Fonds zur strategischen Planung und Umsetzung eigenfinanzierter Reformen“*, Berichtszeitraum 1.1.–31.12.2008, Santiago de Chile
- (2010): *Fortschrittsbericht zum „Fonds zur strategischen Planung und Umsetzung eigenfinanzierter Reformen“*, Berichtszeitraum 1.1.–31.12.2009, Santiago de Chile
- Huneeus, C.* (Direktor des Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, CERC) (2011): Interview am 18.3.2011
- Jung, W.* (Leiter des Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Chile) (2011): Interview am 24.3.2011

- Jung, W. / M. F. Meyer* (2010): Der Beginn einer neuen Ära in Chile: Sebastián Piñera gewinnt die Präsidentschaftswahl gegen den Christdemokraten Eduardo Frei, in: *KAS Auslandsinformationen* 3/2010, 76–101
- Marsh, I.* (2000): Strategic policy-making and consulting: a second wave in new public management?, in: *Asian Review of Public Administration* XII (2), 1–17
- May, J. V. / A. B. Wildavsky* (Hrsg.) (1979): *The policy cycle*, London: Sage Publications
- Nolte, D.* (2004): Das politische System: Verfassung und Verfassungspraxis, in: P. Imbusch / D. Messner / D. Nolte (Hrsg.), *Chile Heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt a. M.: Vervuert, 333–379
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development)* (2011): *Mejores políticas para el desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile*, Paris
- OECD/DAC (Organisation for Economic Cooperation and Development/Development Assistance Committee)* (2009): *Glossar entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe aus den Bereichen Evaluierung und ergebnisorientiertes Management*, Paris
- Posner, P. W.* (2008): *State, market and democracy in Chile*, New York: Palgrave Macmillan
- Quiroga, Y.* (2010): Politischer Wechsel in Chile: Nach einem halben Jahrhundert gewinnt die Rechte demokratische Wahlen, in: *Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit* (Friedrich-Ebert-Stiftung)
- Schubert, K.* (2003): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag
- SGI (Sustainable Governance Indicators)* (2011): *Chile Report*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Siavelis, P. M.* (2000): *The President and Congress in post-authoritarian Chile: institutional constraints to democratic consolidation*, University Park, Pennsylvania: University Park Press
- Taylor, M.* (2006): *From Pinochet to the third way: neoliberalism and transformation in Chile*, London: Pluto Press
- Transparency International* (2011, 2010, 2009, 2008, 2007): *Corruption Perception Index*
- UNDP (United Nations Development Programme)* (2011): *Human Development Report 2011*, New York

Anhänge

Anhang 1: Projektziele des Reformfonds in den elf geförderten Reformen (nach: GIZ 2010, 17–21)

Regierungsführung

Träger: Nationaldirektion des öffentlichen Dienstes (**DNSC**)

Reformthema: **Reform der Besetzung von Leitungspositionen im öffentlichen Dienst**

Projektziel: Das Projekt soll durch Prozessbegleitung und spezifische Beratungen bei der Verankerung transparenter Auswahlverfahren von Führungspositionen im öffentlichen Dienst die strategische Kompetenz der DNSC ausbauen. Die bisherigen Reformmaßnahmen sollen zwischenevaluieren, Schwachstellen und Defizite festgestellt und daraus Empfehlungen für Korrekturen und Verbesserungen abgeleitet werden.

Träger: Rechnungshof (**Contraloría General de la República**)

Reformthema: **Korruptionsbekämpfung**

Projektziel: Stärkung des Rechnungshofs im Bereich der Korruptionsbekämpfung sowie Stärkung seiner behördlichen Kontrollfunktion gegenüber weiteren öffentlichen Einrichtungen innerhalb des bereits stattfindenden Modernisierungsprozesses der Institution. Dies beinhaltet die Optimierung des institutionellen Wissensmanagements sowie die Implementierung eines Antikorruptionsabkommens auf der Grundlage internationaler Standards.

Soziale Sicherung

Träger: Nationale Behörde für Vorschulziehung (**JUNJI**)

Reformthema: **Strategie und Einführung einer integrativen Vorschulziehung**

Projektziel: Durch *Capacity Development* des JUNJI-Personals, anderer Entscheidungsträger sowie von Erzieherinnen und Erziehern wird die Erarbeitung und Umsetzung der Strategie zur Reform der vorschulischen Betreuung von Kindern mit motorischen und mentalen Behinderungen unterstützt.

Träger: Planungsministerium (**MIDEPLAN**)

Reformthema: **Raumbezogene Kartierung von Armutsarten für den gezielteren Einsatz staatlicher Sozialprogramme**

Projektziel: Neue Instrumente der graphischen Darstellung von Zusammenhängen zwischen räumlichen Eigenheiten und Häufung von sozialen Missständen sollen angepasst bzw. entwickelt werden. Hierdurch sollen bereits bestehende Instrumente der Armutsbekämpfung besser auf die räumlichen Situationen zugeschnitten werden.

Justiz

Träger: Nationale Kinder- und Jugendbehörde (**SENAME**)

Reformthema: **Reform des Adoptionsrechts in Chile**

Projektziel: Das Projekt soll den chilenischen Staat bei der Durchführung eines internationalen Vergleichs von Gesetzgebung und Konventionen und bei der Beurteilung der durch unterschiedliche Ansätze erzielten Ergebnisse unterstützen. Anschließend soll die chilenische Gesetzgebung so angepasst werden, dass sie den Anforderungen des bereits ratifizierten Haager Abkommens entspricht.

Träger: Nationale Kinder- und Jugendbehörde (**SENAME**)

Reformthema: **Reform des Jugendstrafvollzugs**

Projektziel: Projektziel ist die Verbesserung der Fähigkeiten von Entscheidungsträgern, Mitarbeitern und Teams der Jugendbehörde SENAME und der bei ihr akkreditierten Institutionen, die Resozialisierung jugendlicher Straftäter – in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen und privaten Akteuren – zu fördern.

Träger: Justizministerium (**MINJU**)

Reformthema: **Reform der Strafvollzugsgesetzgebung**

Projektziel: Projektziele sind die Ausarbeitung eines mit allen Akteuren abgestimmten Gesetzentwurfs zur Vorlage im Parlament, die Sensibilisierung der Zivilgesellschaft sowie die Konzipierung von Schulungsmaßnahmen für das Gefängnispersonal.

Umwelt

Träger: Nationale Umweltbehörde (**CONAMA**)

Reformthema: **Strategie zur integrierten Bewirtschaftung von Wassereinzugsgebieten**

Projektziel: Das Projekt soll die Fähigkeiten der CONAMA stärken, eine erfolgreiche Umsetzung der nationalen Strategie zur integrierten Bewirtschaftung hydrographischer Einzugsgebiete sicherzustellen. Rollen und Zuständigkeiten der Umwelt- und Wasserwirtschaftsverwaltung und anderer Akteure der Wasserwirtschaft werden definiert sowie politische und rechtliche Mechanismen bearbeitet. Hierfür werden Fachkräfte fortgebildet, ein partizipatives öffentlich-privates Arbeitsmodell entwickelt und pilothaft umgesetzt.

Träger: Nationale Umweltbehörde (**CONAMA**)

Reformthema: **Förderung der integrierten Abfallwirtschaft in Chile**

Projektziel: Das Projekt soll CONAMA bei der Einführung des Konzeptes „Produktverantwortung“ und somit bei der Umsetzung der nationalen Abfallvermeidungs- bzw. minimierungsstrategie unterstützen. Die deutsche Beratung fördert die enge öffentlich-private Zusammenarbeit unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Dies soll zu einem im Konsens erarbeiteten Gesetzentwurf führen.

Stadtteilsanierung und Wohnungsbau

Träger: Wohnungsbau- und Stadtplanungsministerium (**MINVU**)

Reformthema: **Stadtteilsanierung im Rahmen einer neuen Wohnungsbaupolitik**

Projektziel: Projektziel ist die Ausarbeitung und Umsetzung einer Stadtteilsanierungspolitik und deren Verankerung als Daueraufgabe im Ministerium.

Gesundheit

Träger: Gesundheitsministerium (MINSAL)

Reformthema: **Gesundheitsreform (Basismodell des öffentlichen Gesundheitssystems)**

Projektziel: Projektziel ist die Schaffung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe, die moderne Evaluierungsinstrumente zur Messung der Effizienz des Gesundheitswesens aussucht und einsetzt.

Anhang 2: Liste der Gesprächspartner

(Projektverantwortlichkeit bezieht sich auf den Reformfonds)

Institution	Gesprächspartner	Einheit / Funktion
Chilenische Regierungsstellen		
Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI)	María Eugenia Gómez	Coordinadora encargada de la cooperación con Alemania
Contraloría	Patricia Arriagada	Subcontralora General de la República <i>(Projektverantwortliche ab März 2011)</i>
Contraloría	Priscila Jara	División de Municipalidades
Contraloría	Luz Marina Gómez	División de Municipalidades
Contraloría	Dorothy Pérez	División de Auditoría Administrativa
Contraloría	Verónica Jorquera	División de Auditoría Administrativa
Contraloría	Sebastián Hamel	Unidad de Relaciones Internacionales <i>(Projektverantwortlicher bis Februar 2011)</i>
Contraloría	Juvenal Valdivia	Unidad de Relaciones Internacionales
Dirección de Presupuestos (DIPRES) des Finanzministeriums	Lorena Flores	<i>Projektverantwortliche</i>
Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC)	Francisco Silva Durán	Jefe División Jurídica <i>(Projektverantwortlicher)</i>
Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)	Ana Luisa Garrido	<i>Projektverantwortliche (ab März 2011)</i>
JUNJI	Patricia Araneda	<i>Projektverantwortliche (bis Februar 2011)</i>

Institution	Gesprächspartner	Einheit / Funktion
Chilenische Regierungsstellen		
Jardín Infantil Los Ara- mos	Erzieherinnen	
Ministerio de Planifica- ción (MIDEPLAN; seit Oktober 2011 Ministe- rio de Desarrollo Social)	Maritza España	Jefa Departamento Análisis de Políticas
MIDEPLAN	Fernando Toro	<i>Ehemaliger Projektver- antwortlicher</i>
MIDEPLAN	Hernán Acuña Eche- verría	Coordinador de Coope- ración – Enlace con Fu- entes Multilaterales y Bilaterales
Ministerio de Justicia (MINJU)	Octavio Pino Reyes	Jefe Departamento Análisis de Políticas
MINJU	Ximena Guzmán	<i>Projektverantwortliche (seit Mai 2010)</i>
Centro de Detención Penitenciario San Mi- guel	Nora Sepúlveda	Jefa de la Red Técnica
Ministerio del Medio Ambiente (ex Comisión del Medio Ambiente, CONAMA, Proyecto Cuencas)	Cristóbal de la Maza	Jefe Departamento de Estudios
Ministerio del Medio Ambiente (ex CONA- MA, Proyecto Cuencas)	Ursula Partarrieu	<i>Projektverantwortliche</i>
Ministerio del Medio Ambiente (ex CONA- MA, Proyecto Cuencas)	Arnold Quadflieg	CIM-Experte
Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) Medio Ambiente Copia- pó	Alvaro Parra Valdivia	Area Control de la Contaminación

Chilenische Regierungsstellen		
SEREMI Medio Ambiente Rancagua	Verónica González	Encargada de Asuntos Hídricos
Ministerio del Medio Ambiente (ex CONAMA, Proyecto Residuos)	Patricia Matus Correa	Jefa División Política y Regulación Ambiental
Ministerio del Medio Ambiente (ex CONAMA, Proyecto Residuos)	Joost Meijer	Jefe Sección Residuos Sólidos <i>(Projektverantwortlicher)</i>
Ministerio de Salud (MINSAL)	Emilio Santelices	Jefe Departamento Desarrollo Estratégico
MINSAL	Cynthia Argüello	Departamento Desarrollo Estratégico
MINSAL	Kareen Herrera	Oficina de Asuntos Internacionales <i>(Projektverantwortliche)</i>
Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)	Andrés Eyzaguirre	Jefe de Gabinete Subsecretario
MINVU	Claudia Bustos	<i>Projektverantwortliche</i>
Población Santa Adriana	Daniela Denti Castañón	Encargada del Plan de Gestión Social
Población Santa Adriana	Daniel Poblete Figueroa	Encargado del Plan de Gestión Social
Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)	Luis Larraín	<i>Projektverantwortlicher</i>
Servicio Nacional de Menores (SENAME, Proyecto Adopción)	Raquel Morales Ibáñez	Jefa Departamento de Adopción
SENAME (Adopción)	Gloria Sepúlveda Devia	Jefa Unidad Relaciones Internacionales y Cooperación
SENAME (Adopción)	Carolina von Schakman	<i>Projektverantwortliche</i>

Chilenische Regierungsstellen		
SENAME (Proyecto Penal)	Jorge Marínez	Jefe Departamento de Estudios
SENAME (Penal)	Karina Zuchel	<i>Projektverantwortliche</i>
Centro Semi-Cerrado La Cisterna	Juan Carlos Bustos	Director
SENAME (Penal), Dirección Regional del Maule	Bedienstete	
Deutsche Institutionen		
Deutsche Botschaft	Ingrid Jung	Leiterin Wirtschaftsdienst und Entwicklungspolitische Zusammenarbeit
Deutsche Botschaft	Susanne Koester	Protokoll und Entwicklungspolitische Zusammenarbeit
GIZ-Büro Chile	Edgar von Knebel	Leiter
GIZ-Büro Chile	Alvaro Zurita	Projektsteuerung Reformfonds (bis Januar 2011)
GIZ-Büro Chile	Fabian Klein	Projektsteuerung Reformfonds
GIZ-Büro Chile	María Ignacia Jiménez	Projektsteuerung Reformfonds
	Reinhard von Brunn	Ehemaliger Leiter des GIZ-Büros Chile (von Herbst 2005 bis Mitte 2009)
	Valeria Aldana	Beraterin der GIZ
	Petra Guercke	Beraterin der GIZ
	Patricio Emanuelli	Berater (Sistema de Monitoreo de Implementación e Impactos del Fondo de Reformas)

Wissenschaftliche und weitere Einrichtungen		
Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)	Carlos Huneeus	Direktor
Instituto de Asuntos Públicos (Universidad de Chile)	Eduardo Dockendorff	Direktor
Instituto de Asuntos Públicos (Universidad de Chile)	Rodrigo Egaña Baraona	Coordinador Programa Magíster en Gobierno y Gerencia Pública
Konrad-Adenauer-Stiftung	Winfried Jung	Leiter des Büros in Chile

Anhang 3: Interviewleitfaden

Introducción

Las entrevistas se orientan por los criterios básicos de evaluación acordados a nivel internacional en el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE:

1. Pertinencia (relevancia)	Medida en que los objetivos de un proyecto son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes
2. Eficacia	Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos del proyecto, tomando en cuenta su importancia relativa
3. Impactos	Efectos de largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por un proyecto, intencionalmente o no
4. Sostenibilidad	Continuación de los beneficios de un proyecto después de concluido; probabilidad de que continúen los beneficios en el largo plazo

No se aborda la eficiencia del Fondo de Reformas, o sea la relación costos-beneficios, por falta de datos de costos, de cuantificación monetaria de los beneficios y de proyectos comparables. Sin embargo se incluyen dos aspectos que son de interés especial para la replicabilidad del Fondo en otros países emergentes:

5. Modalidades	El Fondo se caracteriza por unas modalidades particulares que tienen por fin resguardar la plena responsabilidad de las contrapartes chilenas así como la alineación de todos los aportes con las necesidades chilenas. ¿Han probado su eficacia estas modalidades?
6. Lecciones aprendidas	¿Puede el Fondo de Reformas ser un modelo para la cooperación al desarrollo con otros países emergentes? ¿Qué se puede aprender de las experiencias recogidas en el caso chileno?

La siguiente guía sirve de base para las entrevistas que se desea mantener con los organismos gubernamentales chilenos involucrados en la implementación del Fondo. Sin embargo será aplicada a los casos individuales en función de las características de cada reforma apoyada por el Fondo.

Preguntas

1 Pertinencia (relevancia) del Fondo de Reformas

El Fondo de Reformas tiene como objetivo fortalecer las capacidades de planificación estratégica e implementación de reformas importantes del gobierno chileno, asumiendo también una función impulsora para tales reformas.

1.1 La selección de reformas importantes se basó en varios criterios que se agrupan en tres:

- prioridad política de la reforma en el programa del gobierno
- aporte al desarrollo de Chile (reducción de la pobreza, promoción de la igualdad de derechos)
- implementabilidad de la reforma (compromiso institucional en términos de recursos humanos y financieros disponibles; posibilidades de inserción en la agenda legislativa; competencias legales y administrativas de ejecución)

Considerando estos criterios en retrospectiva: ¿Cuál es la importancia de la reforma apoyada por el Fondo en su caso?

1.2 El apoyo brindado por el Fondo a la reforma en su caso: ¿En qué medida ha focalizado específicamente en la capacidad de planificación estratégica e implementación?

1.3 El Fondo ha brindado dos tipos de aportes: know how específico referente a la reforma apoyada y talleres de planificación general. ¿Cómo valora esos dos tipos de aportes en retrospectiva?

2 Eficacia del Fondo de Reformas

2.1 ¿En qué medida se han generado los productos indicados en el convenio de ejecución acordado entre el Fondo y su organismo? [*véase la sección “objetivo del proyecto e indicadores” en el convenio de ejecución*]

Si todavía faltan productos: ¿Cuáles son las razones?

- 2.2 ¿Cómo se están utilizando los productos generados con el apoyo del Fondo?
- 2.3 ¿Cómo se materializa el fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación promovido por el Fondo?
- 2.4 ¿En qué medida ha cumplido el Fondo una función impulsora para la reforma apoyada?
- 2.5 ¿Quién se ha responsabilizado por el cumplimiento del convenio de ejecución, o sea por traducir los aportes brindados por el Fondo en los productos acordados y por la utilización de los productos?
- 2.6 ¿Qué hubiera pasado sin el apoyo del Fondo:
 - con respecto al fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación?
 - con respecto a la función impulsora para la reforma?

3 Impactos del Fondo de Reformas

- 3.1 En el convenio de ejecución se han indicado los efectos esperados del apoyo brindado por el Fondo [*véase la sección “efectos esperados” en el convenio*].
 - ¿Cuáles ya se han materializado?
 - ¿Cuáles se están perfilando?
 - ¿Cuáles son las perspectivas de más largo plazo?
- 3.2 ¿Ha el Fondo producido efectos más allá de su organismo en términos de replicabilidad o aprendizaje con respecto a la capacidad de planificación estratégica e implementación:
 - en otros departamentos de su ministerio u organismo?
 - en otros ministerios u organismos?

4 Sostenibilidad del Fondo de Reformas

- 4.1 El último cambio de gobierno: ¿Qué impacto ha tenido hasta ahora con respecto a

- los productos generados (o aún por generar) con el apoyo del Fondo?
- la utilización de los productos generados?
- la continuación de la reforma apoyada por el Fondo?

4.2 ¿Cuáles son las perspectivas:

- de la utilización de la capacidad fortalecida de planificación estratégica e implementación?
- de la continuación de la reforma apoyada?
- de alcanzar los efectos esperados del apoyo brindado por el Fondo?

5 **Papel y efectos de las modalidades particulares del Fondo de Reformas**

5.1 Según la documentación del proyecto, la idea básica del Fondo es que las contrapartes chilenas asumen la dirección, se responsabilizan por los resultados, manejan las medidas y solicitan según sus necesidades el know how requerido a través de la GIZ, o sea ejercen la plena responsabilidad.

¿Ha sido así en el caso de su reforma apoyada por el Fondo?

5.2 Las reformas apoyadas por el Fondo se seleccionaron en base a convocatorias. ¿Ese procedimiento le parece adecuado en retrospectiva?

5.3 ¿Cuál era el papel de la GIZ en las distintas fases de la implementación del Fondo?

- en la formulación (reformulación) de las solicitudes
- en la fase desde la selección de la reforma hasta la firma del convenio de ejecución (p. ej. con respecto a los talleres de planificación)
- en la definición y el suministro del know how requerido
- en la generación de los productos acordados
- en la utilización de los productos

En síntesis: ¿Cómo califica el papel desempeñado por la GIZ?

5.4 Los indicadores acordados en el convenio de ejecución referentes a los objetivos a alcanzar fueron modificados posteriormente. ¿Cuáles fueron los motivos y quién tomó la iniciativa para la modificación?

- 5.5 ¿Quién se ha responsabilizado por el monitoreo de los avances del Fondo?
- 5.6 ¿Qué le parece en retrospectiva la interacción entre la GIZ, la AGCI y los organismos gubernamentales encargados de las reformas apoyadas por el Fondo?
- ¿Qué ha funcionado bien, qué menos bien?
- 5.7 Hipotéticamente: ¿Hubiera sido mejor transferir la responsabilidad por la implementación del Fondo y sus recursos desde el inicio a la AGCI, a otro organismo gubernamental chileno o a los organismos encargados de las reformas apoyadas para respetar y sostener plenamente el compromiso chileno?
- 6 ¿Qué se puede aprender del Fondo de Reformas y de las experiencias chilenas con él? ¿Podría el Fondo ser un modelo para la cooperación con otros países emergentes?**
- En retrospectiva: ¿Cuáles han sido los factores de éxito?
 - ¿Qué se podría mejorar?
 - ¿Qué se debería tomar en cuenta al replicar el Fondo en otros países?

¿Hay algo más que quiera compartir con nosotros?

Muchas gracias por su cooperación

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Nomos Verlagsgesellschaft

Liebig, Klaus: Internationale Regulierung geistiger Eigentumsrechte und Wissenserwerb in Entwicklungsländern: Eine ökonomische Analyse, 233 S., Nomos, Baden-Baden 2007, ISBN 978-3-8329-2379-2 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 1)

Schlumberger, Oliver: Autoritarismus in der arabischen Welt: Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung, 255 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-3114-8 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 2)

Qualmann, Regine: South Africa's Reintegration into World and Regional Markets: Trade Liberalization and Emerging Patterns of Specialization in the Post-Apartheid Era, 206 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-2995-4 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 3)

Loewe, Markus: Soziale Sicherung, informeller Sektor und das Potenzial von Kleinstversicherungen, 221 S., Nomos, Baden-Baden 2009, ISBN 978-3-8329-4017-1 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 4)

Loewe, Markus: Soziale Sicherung in den arabischen Ländern: Determinanten, Defizite und Strategien für den informellen Sektor, 286 S., Nomos, Baden-Baden 2010, ISBN 978-3-8329-5586-1 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 7)

Faust, Jörg / Susanne Neubert (eds.): Wirksame Entwicklungspolitik: Befunde, Reformen, Instrumente, 432 S., Nomos, Baden-Baden 2010, ISBN 978-3-8329-5587-8 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 8)

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe bei Routledge

Brandt, Hartmut and Uwe Otzen: Poverty Orientated Agricultural and Rural Development, 342 S., Routledge, London 2007, ISBN 978-0-415-36853-7 (Studies in Development and Society 12)

Krause, Matthias: The Political Economy of Water and Sanitation, 282 S., Routledge, London 2009, ISBN 978-0-415-99489-7 (Studies in Development and Society 20)

[zu beziehen über den Buchhandel]

Springer Verlag

Scheumann, Waltina / Susanne Neubert / Martin Kipping (eds.): Water Politics and Development Cooperation: Local Power Plays and Global Governance, 416 S., Springer, Berlin 2008, ISBN 978-3-540-76706-0

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen direct beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe des DIE wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe "Studies" ersetzt.]

Studies

- 62 *Fues, Thomas / LIU Youfa*: Global Governance and Building a Harmonious World: A comparison of European and Chinese concepts for international affairs, 215 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-499-5
- 61 *Weikert, Jochen*: Re-defining 'Good Business' in the Face of Asian Drivers of Global Change: China and the Global Corporate Social Responsibility Discussion, 378 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-497-1
- 60 *Hampel-Milagrosa, Aimée*: The Role of Regulation, Tradition and Gender in Doing Business: Case study and survey report on a two-year project in Ghana, 77 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-496-4
- 59 *Weinlich, Silke*: Reforming Development Cooperation at the United Nations: An analysis of policy position and actions of key states on reform options, 134 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-495-7
- 58 *Chahoud, Tatjana et al.*: Corporate Social Responsibility (CSR) and Black Economic Empowerment (BEE) in South Africa: A case study of German Transnational Corporations, 100 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-494-0
- 57 *Neubert, Susanne et al.*: Agricultural Development in a Changing Climate in Zambia: Increasing resilience to climate change and economic shocks in crop production, 244 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-493-3
- 56 *Grimm, Sven et al.*: Coordinating China and DAC Development Partners: Challenges to the aid architecture in Rwanda, 200 S., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-492-6
- 55 *Weinlich, Silke*: Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Eine Analyse des Verhaltens und der Positionierung wichtiger Staaten gegenüber Reformoptionen, 121 S., Bonn 2010, ISBN 78-3-88985-491-9
- 54 *Ifejika Speranza, Chinwe*: Resilient Adaptation to Climate Change in African Agriculture, 311 S., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-489-6
- 53 *Krause, Matthias et al.*: Formalisation and Business Development in Mozambique: How important are regulations? 131 S., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-490-2

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 2/2012 *Dafe, Florence*: The Politics of Central Banking and Implications for Regulatory Reform in Sub-Saharan Africa: The cases of Kenya, Nigeria and Uganda, 38 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-545-9
- 1/2012 *Weimer, Bernhard*: Municipal Tax Base in Mozambique: High Potential – Low Degree of Utilisation, 48 S., Bonn 2012, ISBN 978-3-88985-544-2
- 14/2011 *Stephen Chan OBE*: Mercy and the Structures of the World: Third Hans Singer Memorial Lecture on Global Development, 32 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-542-8
- 13/2011 *Brandi, Clara / Matthias Helble*: The End of GATT-WTO History? – Reflections on the Future of the Post-Doha World Trade Organization, 22 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-542-8
- 12/2011 *Faust, Jörg*: Donor transparency and aid allocation, 26 p., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-541-1
- 11/2011 *Scheumann, Waltina et al.*: Sürdürülebilir Baraj Yapımı için Çevresel Korumanın Onemi:Türkiye Örnek Olayı, 20 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-540-4
- 10/2011 *Krause, Matthias / Friedrich Kaufmann*: Industrial Policy in Mozambique, 68 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-1
- 9/2011 *Gehrke, Esther*: Can Micro-Insurance Cover Natural Risks?, 29 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-539-8
- 8/2011 *Grimm, Sonja / Gerald Schneider*: Predicting Social Tipping Points: Current research and the way forward, 37 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-537-4
- 7/2011 *Garcia, Melody*: Micro-Methods in Evaluating Governance Interventions, 59 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-536-7
- 6/2011 *Theesfeld, Insa et al.*: Adapting Agricultural Water Governance to Climate Change: Experience from Germany, Spain and California, 45 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-535-0
- 5/2011 *Ifejika Speranza, Chinwe*: Promoting Gender Equality in responses to Climate Change: The case of Kenya, 52 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-534-3
- 4/2011 *Altenburg, Tilman*: Industrial Policy in Developing Countries: Overview and lessons from seven country cases, 97 S., Bonn 2011, ISBN 978-3-88985-533-6

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel]

Analysen und Stellungnahmen (ISSN 1434-8934)

- 3/2012 *Klingebiel, Stephan*: Entwicklungszusammenarbeit – Auslaufmodell oder Entwicklungsmotor für Subsahara-Afrika?
- 2/2012 *Faust, Jörg*: Ist die Erde eine Scheibe oder ein Würfel? Politische Konditionalität, Entwicklungshilfe und Demokratie
- 1/2012 *Herrfahrdt-Pähle, Elke / Birte Rodenberg*: Der Weltentwicklungsbericht 2012 “*Gender equality and development*“: Konzeptioneller Wendepunkt bei gleichbleibender Praxis?
- 17/2011 *Garcia, Maria Melody*: Good Governance fördern: Argumente zur Ausweitung rigoroser Wirkungsevaluierung
- 16/2011 *Ashoff, Guido*: Was hat die Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit gebracht? Ergebnisse der internationalen Evaluierung und Schlussfolgerungen für die deutsche EZ

[Analysen und Stellungnahmen kostenfrei zu beziehen beim DIE]

Briefing Paper (ISSN 1615-5483)

- 2/2012 *Herrfahrdt-Pähle, Elke / Birte Rodenberg*: The World Development Report 2012 “*Gender Equality and Development*“: Conceptual Turning Point – But No Change in Practice?
- 1/2012 *Klingebiel, Stephan*: Aid – Dinosaur or Development Engine for Sub-Saharan Africa?
- 19/2011 *Rippin, Nicole*: A Response to the Weakness of the Multidimensional Poverty Index (MPI): The Correlation Sensitive Poverty Index (CSPI)
- 18/2011 *Vorrath, Judith*: African Developments: Political Trends in Recent Elections in Sub-Saharan Africa
- 17/2011 *Klingebiel, Stephan*: Results Based Aid: Limitations of New Approaches
- 16/2011 *Berensmann, Katrin / Thomas Fues / Ulrich Volz*: The G20: Its Role and Challenges

[Briefing Paper kostenfrei zu beziehen beim DIE]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>