



WHAT WE KNOW ABOUT THE EFFECTIVENESS OF BUDGET SUPPORT

Evaluation Synthesis

Zusammenfassung

2017

Imprint

Published by

German Institute for
Development Evaluation (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn, Germany

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

E-mail: info@DEval.org

www.deval.org

Authors

Magdalena Orth
Johannes Schmitt
Franziska Krisch
Stefan Oltsch

Responsible

Dr Stefan Leiderer

Design

MedienMélange: Kommunikation!
www.medienmelange.de

Editing

Jannet King
Dr Marcus Klein

Photo credits

nuu_jeed/Shutterstock (Cover), Patrick Lienin/photocase.de (Chap. 1), SasinTipchai/Shutterstock (Chap. 2), NUK2013/Shutterstock (Chap. 3), Bongkarn Thanyakij/Alamy Stock Foto (Chap. 4), criene/photocase.de (Chap. 5), connel/Shutterstock (Chap. 6), Dirk Hinz/photocase.de (Chap. 7)

Bibliographical reference

Orth, M., J. Schmitt, F. Krisch, S. Oltsch (2017), *What we know about the effectiveness of budget support. Evaluation Synthesis*, German Institute for Development Evaluation (DEval), Bonn.

Printing

Druckerei Bonifacius,
Paderborn



© German Institute for Development Evaluation (DEval)
As at: May 2017

ISBN 978-3-96126-049-2 (Print)

ISBN 978-3-96126-050-8 (PDF)

The German Institute for Development Evaluation (DEval) is mandated by the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) to independently analyse and assess German development interventions.

Evaluation reports contribute to the transparency of development results and provide policy-makers with evidence and lessons learned, based on which they can shape and improve their development policies.

This report can be downloaded as a PDF file from the DEval website:
www.deval.org/en/evaluation-reports

Requests for print copies of this report should be sent to
info@DEdeval.org

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund

Um die Jahrtausendwende vollzog sich in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ein Paradigmenwechsel, der nicht zuletzt durch eine wachsende Anzahl von Wirksamkeitsuntersuchungen ausgelöst wurde. Diese Untersuchungen legten nahe, dass die Entwicklungspolitik der letzten Jahrzehnte ihre häufig wechselnden, jedoch immer ambitionierten Ziele oftmals nicht erreicht hatte. Gleichzeitig deuteten sie darauf hin, dass die fehlende Wirksamkeit zumindest teilweise auf die Art und Weise zurückgeführt werden konnte, wie die Zusammenarbeit gestaltet wurde.

EZ-Ansätze waren bis dahin von einer starken Geberkontrolle und politischen Konditionalitäten begrenzter Glaubwürdigkeit geprägt. Statt die gewünschten entwicklungspolitischen Erfolge zu erzielen, gingen diese gebergelenkten und oft stark fragmentierten Ansätze häufig mit fehlenden systemischen Wirkungen auf die soziale, ökonomische und politische Entwicklung der Partnerländer einher, unter anderem verursacht durch nicht-intendierte Wirkungen. Denn diese – in der Regel projektbasierten – EZ-Ansätze machten, trotz ihrer Absicht landeseigene Institutionen und die Regierungen zu stärken, Parallelstrukturen notwendig, die zu hohen Transaktionskosten führten und die demokratische Kontrolle, die Eigenverantwortung der Partnerregierungen sowie die lokalen Kapazitäten schwächten.^{1 vi}

Neben erkannten Schwächen von projektbasierten Ansätzen standen vor allem die sogenannten Strukturanpassungsprogramme der Bretton-Woods-Institutionen in der Kritik. Im Rahmen dieser Programme vergaben der Internationale Währungsfonds und die Weltbank vergünstigte Kredite an verschuldete oder insolvente Staaten, die im Gegenzug einem vorgefertigten Reformplan zustimmen mussten. Im Rückblick zeigte sich, dass der Versuch, mittels Strukturanpassungsprogrammen die Wirtschaftspolitik in den Partnerländern zu reformieren, nicht die gewünschten Ergebnisse gebracht hatte.²

Angesichts der problematischen Erfahrungen mit konventioneller projektbasierter EZ und Strukturanpassungskrediten verstärkten Geber und Partnerregierungen ihre Anstrengungen, die Zusammenarbeit neu zu definieren und damit die

Effektivität der EZ voranzutreiben. Auf mehreren Gipfeltreffen formulierte die internationale Gemeinschaft schrittweise eine neue Agenda für eine wirksamere EZ, die 2005 in der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der EZ in fünf zentrale Prinzipien gefasst wurde:³

- Eigenverantwortung der Partnerregierungen
- Ausrichtung der Programme an den Strategien und Verfahren der Partnerregierungen
- Harmonisierung von Programmen und Verfahren der Geber
- Ergebnisorientierung
- Gegenseitige Rechenschaftspflicht

Zur Umsetzung dieser Prinzipien in der Praxis mussten neue Modalitäten eingesetzt werden, die weithin unter dem Begriff „Programmbasierte Ansätze“ gefasst werden. Sie erfordern die Eigenverantwortung der Partnerregierung, einen formalisierten Prozess für Geberkoordinierung, Harmonisierung der Geber sowie die verstärkte Nutzung der landeseigenen Systeme.

Den programmbasierten Ansätzen zugehörend gilt die Budgethilfe, die in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre an Bedeutung gewann, als eine der konsequentesten Modalitäten für die Umsetzung der in der Erklärung von Paris formulierten Prinzipien. Meist als Gemeinschaftsvorhaben mehrerer Geber konzipiert, besteht das Hauptziel der Budgethilfe darin, die Implementierung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie der jeweiligen Partnerregierung finanziell zu unterstützen (Finanzierungsfunktion) und durch in nationalen Institutionen und Foren ausgehandelte Reformprozesse gute Regierungsführung zu fördern (Governancefunktion). Während die allgemeine Budgethilfe einen nicht zweckgebundenen Beitrag zu den Staatsausgaben der Partnerregierung darstellt, werden die Beiträge der Sektorbudgethilfe an die Nutzung für einen spezifischen Sektor geknüpft.

Zu diesem Zweck besteht die Budgethilfe sowohl aus finanziellen Inputs der Geber, die direkt in den Haushalt der Partnerregierung fließen wie auch aus nicht-finanziellen Inputs, die den Reformprozess unterstützen sollen. Die nicht-finanziellen Beiträge setzen sich aus drei Inputs zusammen: Konditionalitäten, Politikdialog und begleitendem Kapazitätsaufbau. Die Konditionalitäten bestehen dabei in der Regel auf zwei

^{vi} In der gesamten Evaluationssynthese werden die verwendeten Quellen in Endnoten (arabisches Zahlensystem) und Erklärungen sowie Beispiele in Fußnoten (römisches Zahlensystem) aufgeführt.

Ebenen: den sogenannten Underlying Principles, die Grundlage für die Vergabe allgemeiner Budgethilfe darstellen; und sogenannte Performance Assessment Frameworks, in deren Rahmen zwischen Partnerregierungen und den Gebern Zielwerte und Indikatoren verhandelt werden, die dem Monitoring der Umsetzung der nationalen Entwicklungsstrategie und der verschiedenen Reformprozesse dienen. Der Politikdialog zwischen Partnerregierungen und Gebern findet sowohl auf technischer Ebene (insbesondere wird hier die Erfüllung der im Performance Assessment Framework festgelegten Ziele bewertet), als auch auf einer übergreifenden, strategischen Ebene statt. Der begleitende Kapazitätsaufbau, als dritter nicht-finanzieller Input, dient der Stärkung von Kapazitäten der Regierung und Institutionen im Partnerland und soll damit die Mittelverwendung der Partnerregierung positiv beeinflussen. In der Kombination von finanziellen und nicht-finanziellen Inputs sollen Wechselwirkungen entstehen, die die entwicklungspolitische Effektivität beider Inputs erhöhen.

Um die Budgethilfe entspann sich bald eine kontroverse Debatte in der entwicklungspolitischen Fachöffentlichkeit. In dieser Debatte dominieren zwei Ansichten: Unter den Befürworterinnen und Befürwortern gilt speziell die allgemeine Budgethilfe als besonders geeignetes Instrument zur Intensivierung von Eigenverantwortung der Partnerregierungen, Ausrichtung an Partnerstrukturen und Harmonisierung unter den Gebern. Durch die Kombination aus externen Finanzmitteln und der Förderung von sektorspezifischen und übergreifenden Reformen wird von systemischen Wirkungen auf das Partnerland ausgegangen. Das Ziel der Armutreduzierung wird dabei indirekt über die Unterstützung von Aktivitäten der Partnerregierung und die Nutzung von landeseigenen Systemen realisiert. Demgegenüber steht die Sorge um treuhänderische und politische Risiken der Budgethilfe, sollte die Qualität der Systeme auf Partnerseite unzureichend sein bzw. sich nach anfänglicher Prüfung verschlechtern. Als treuhänderische Risiken nennen Kritikerinnen und Kritiker eine Veruntreuung der mit der Budgethilfe bereitgestellten Gelder, zum Beispiel durch Korruption, wie auch die Fehlallokation von Mitteln durch die Partnerregierung, beispielsweise in nicht-armutsrelevante Sektoren. Aufseiten der politischen Risiken werden mögliche negative Effekte auf die interne Rechenschaftslegung

der Regierung gegenüber Parlament und Bevölkerung (erklärt durch eine primäre Unterstützung der Exekutive) und verminderte Anreize zur Generierung eigener Einnahmen befürchtet.

Während zu Beginn der Debatte stärker die Finanzierungsfunktion der Budgethilfe als primäres Ziel im Vordergrund stand, rückte später, insbesondere unter den bilateralen Gebern, die Governance- bzw. Reformfunktion der Modalität in den Fokus.⁴

Mit wachsender Bedeutung der Budgethilfe wurden auch verstärkt Evaluierungen durchgeführt, die die Wirksamkeit der Modalität anhand einer von dem Entwicklungsausschuss der OECD (Development Assistance Committee, DAC) anerkannten Wirkungslogik überprüfen sollten.^{vii} Diese Wirkungslogik beschreibt die angestrebten Ergebnisse von Budgethilfe, die mit Hilfe der Umsetzung der oben beschriebenen Paris-Prinzipien der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit erreicht werden sollen. Es wird eine stärkere Ausrichtung der Geber an den Politiken und Systemen der Partnerregierung erwartet sowie eine stärkere Harmonisierung unter Gebern und eine bessere Vorhersagbarkeit der Mittel erhofft. Durch die Nutzung nationaler Systeme verspricht man sich zudem eine Senkung der Transaktionskosten. Es werden erhöhte Regierungsausgaben für soziale Sektoren, ein gestärktes öffentliches Finanzwesen, weniger Korruption, eine erhöhte innerstaatliche Rechenschaftspflicht und demokratisches Regieren als Ergebnis der Budgethilfe angenommen. Auf Ebene von Outcomes und Impact werden eine verbesserte wirtschaftliche Leistung und reduzierte Einkommensarmut sowie eine vermehrte Bereitstellung öffentlicher Güter und eine verringerte Nicht-Einkommensarmut erwartet.

Einige dieser (meist von mehreren Gebern gemeinsam durchgeführten) Evaluierungen bescheinigen der Budgethilfe positive Effekte in Bezug auf ihre Finanzierungsfunktion und attestieren ihr positive Wirkungen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements. Die übergeordnete kritische Diskussion über die Budgethilfe blieb von diesen Evaluierungen allerdings weitgehend unbeeinflusst, da diese als Einzelergebnisse wahrgenommen wurden, die die Perspektive eines einzelnen Gebers oder einer individuellen Organisation widerspiegeln. Um diese Wahrnehmung zu ändern, wurden die Ergebnisse

^{vii} Die Wirkungslogik ist im „Comprehensive Evaluation Framework (CEF)“ beschrieben, der als Teil des methodischen Ansatzes zur Evaluierung der Budgethilfe unter der Federführung des OECD DAC und der Europäischen Kommission entwickelt wurde.

einzelner Evaluierungen in Synthesestudien zusammengefasst. Jedoch basieren diese meist auf einer begrenzten Anzahl an Fällen und lassen nicht immer erkennen, wie flächendeckend die dargestellten Ergebnisse durch Evidenz gestützt sind.

In den letzten Jahren hat die Akzeptanz für Budgethilfe in den Geberländern deutlich abgenommen, woraufhin viele Geberregierungen die Hilfen ausgesetzt oder ganz gestoppt haben. Inzwischen konzentriert sich die Debatte um geeignete Finanzierungsformen meist auf neue Modalitäten, auch vor dem Hintergrund einer großen Finanzierungslücke zur Erreichung der Agenda 2030. Diskutiert wird ein breites Spektrum an Modalitäten, obwohl nicht alle als neu bezeichnet werden können. Besonders prominent werden ergebnisbasierte Modalitäten diskutiert. Die sogenannte ergebnisorientierte Hilfe (*results-based aid*) identifiziert bewertbare – und auch quantifizierbare – Leistungen und Ergebnisse. Die Auszahlung der Gelder erfolgt erst, wenn die zuvor definierten Leistungen oder Ergebnisse durch die Partnerregierung erreicht worden sind. Auf diese Weise sollen Anreize zur Zielerreichung gesetzt und befürchtete treuhänderische Risiken reduziert werden. Während manche ergebnisbasierten Modalitäten alle Auszahlungen an zuvor erbrachte Leistungen knüpfen, integrieren andere nur einzelne Komponenten. Dies ist der Fall bei Budgethilfe, die über leistungsorientierte Tranchen einzelne Auszahlungen von der Erfüllung von Indikatoren des Performance Assessment Frameworks abhängig macht. Die Ähnlichkeit in der Ergebnisorientierung, der Fokus auf Outputs und Outcomes und auch die Nutzung nationaler Systeme der Partnerregierung bei der Budgethilfe und der ergebnisorientierten Hilfe erlauben es, aus den Erfahrungen der Budgethilfe Lehren für die ergebnisbasierte Hilfe zu ziehen. Dies ist insbesondere von Relevanz, da bisher nur wenig praktische Erfahrung mit neueren Formen von ergebnisorientierter Hilfe besteht, zum Beispiel cash on delivery.⁵

Zielsetzung

Vor diesem Hintergrund widmet sich die vorliegende Evaluationssynthese der Aufgabe, die vorhandene Evidenz zur Wirksamkeit von Budgethilfe systematisch aufzuarbeiten. Mit der Absicht, wichtige Wissenslücken zu schließen, wurde eine große Anzahl an Quellen (95) zugrunde gelegt und gezielt unterschiedliche Perspektiven auf die Wirkungen der

Budgethilfe analysiert. Zudem wurde die qualitative Heterogenität der einzelnen Berichte mithilfe einer Qualitätsbewertung untersucht und konsequent die Abdeckung durch Evidenz für alle Ergebnisse dargestellt.

Zielsetzung der Evaluationssynthese ist es, neben Empfehlungen für Budgethilfe-Programme auch Implikationen für die Ausgestaltung und die Implementierung zukünftiger Finanzierungsinstrumente herauszuarbeiten, die der Budgethilfe ähnliche Attribute aufweisen. Durch die systematische Aufarbeitung der vorhandenen Evidenz soll außerdem auf eine Objektivierung der Debatte um die Wirksamkeit der Budgethilfe hingewirkt werden.

Zu diesem Zweck werden die folgenden beiden Evaluierungsfragen beantwortet:

1. Welche Effekte von Budgethilfe werden durch verlässliche Evidenz bestätigt?
2. Unter welchen Bedingungen führt Budgethilfe zu Ergebnissen?

Methode

Die vorliegende Evaluationssynthese folgt einem theoriebasierten Ansatz. Grundlage bildet hierzu die durch den OECD DAC anerkannte Wirkungslogik, die in bisherigen Evaluierungen verwendet wurde und die erwarteten Wirkungen der Budgethilfe beschreibt. Insgesamt wurden 95 Quellen ausgewertet, davon 32 Evaluierungen, 42 wissenschaftliche Veröffentlichungen und 21 Werke aus dem Bereich der „grauen“ Literatur. Die Quellen umfassen sowohl Untersuchungen der allgemeinen Budgethilfe als auch der Sektorbudgethilfe. Somit ist gewährleistet, dass eine große Anzahl an Quellen und verschiedene Perspektiven auf die Wirkungen der Budgethilfe abgedeckt und analysiert werden.

Die Ergebnisse aus überwiegend qualitativen Evaluierungen und Studien werden in Anlehnung an die hohen Standards einer systematischen Überprüfung (*systematic review*) synthetisiert. Dazu folgt die Evaluationssynthese einem dreistufigen Ansatz, der eine explizite Suchstrategie, klare Einschlusskriterien sowie eine systematische und softwaregestützte Codierung und Analyse beinhaltet. Als ein zentrales Element der

Methode wurde eine Qualitätsbewertung der Quellen durchgeführt. Die Beurteilung zeigt eine hohe Homogenität in der methodischen Qualität der Evaluationen sowie der wissenschaftlichen und „grauen“ Literatur. Die methodische Qualität der Evidenz ist ausreichend hoch, um alle Berichte als Basis dieser Evaluationssynthese zu nutzen.

Mit dem Ziel, die durch verlässliche Evidenz gesicherten Effekte der Budgethilfe herauszuarbeiten, wurde zum einen anhand der Abdeckung in den Quellen zwischen empirisch belegten und nicht hinreichend belegten Effekten unterschieden, wobei sowohl die Effekte des gesamten Budgethilfe-Programms wie auch Effekte der einzelnen (finanziellen und nicht-finanziellen) Inputs betrachtet wurden. Ergebnisse wurden nur dann als evident in die Evaluationssynthese aufgenommen, wenn sie von mindestens zehn verschiedenen Quellen beschrieben werden. Zum anderen wurden die Quellen anhand der Qualitätsbewertung in zwei Kategorien – „best evidence“ und „second best evidence“ – eingeteilt. Diese Differenzierung wurde für einen Robustheitstest verwendet, der positiv ausfällt, sofern Ergebnisse durch Quellen aus der Kategorie „best evidence“ oder aus beiden Kategorien gestützt sind.

Ergebnisse

Die hier zusammengefassten Ergebnisse basieren auf der qualitativen und quantitativen Analyse der Budgethilfe-Wirkungen entlang der erwarteten Effekte aus der durch den OECD DAC anerkannten Wirkungslogik.

In dieser Zusammenfassung der Ergebnisse wird unterschieden zwischen Ergebnissen, die durch häufige und konsistente Nennung in den Quellen als verlässlich angesehen werden können, und solchen, die nicht durch ausreichende Evidenz untermauert sind, da sie nur selten angeführt werden. Eine Übersicht aller empirisch belegten Ergebnisse befindet sich in Tabelle 9.

Aus der Evaluationssynthese lassen sich die folgenden Hauptergebnisse ableiten:

- Die meisten erwarteten Effekte der Budgethilfe sind ausreichend durch Evidenz abgedeckt.

- Die meisten belegten Wirkungen der Budgethilfe sind positiv oder zumindest bei Präsenz entsprechender Kontextbedingungen positiv (zum Beispiel bei einer hohen Anzahl und Qualität gemeinsamer Geberinteressen und Erfüllung von Konditionalitäten durch die Partnerregierung).
- Die beobachteten Effekte werden meist der Wirkung eines gesamten Budgethilfe-Programms zugeschrieben. Nur selten erfolgt die Zuordnung zu einzelnen Budgethilfe-Inputs wie Finanzierung, Konditionalitäten, Politikdialog oder Begleitenden Maßnahmen.
- Eine Vielzahl der Quellen vermittelt glaubhaft die Zuordnung beobachteter Entwicklungen zur Budgethilfe auf Ebene der Outputs und Induced Outputs. Auf Ebene von Outcomes und Impacts der Wirkungslogik wird die Zuschreibung zu Budgethilfe-Programmen meist nicht mehr mit ausreichender Evidenz abgedeckt.
- Wichtige und viel diskutierte Risiken der Budgethilfe wurden von den zugrundeliegenden Quellen nur unzureichend untersucht, so dass hierzu keine Aussagen möglich sind.
- Die Stärke der Budgethilfe-Effekte ist stark abhängig von Kontextfaktoren wie institutionellen Kapazitäten und Reformwillen der Partnerregierung.

Prinzipien für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit^{viii}

Im Ergebnis zeigen Budgethilfe-Programme einen positiven Effekt auf die stärkere Ausrichtung der Programme an den Strategien und Verfahren der Partnerregierungen, die konsequentere Harmonisierung von Programmen und Verfahren der Geber sowie die Stärkung der Eigenverantwortung der Entwicklungsländer. Allerdings ist der Wirkungsgrad abhängig vom Umfang und von der Qualität der gemeinsamen Interessen, die einerseits zwischen den Gebern und andererseits zwischen den Gebern und Partnerregierungen bestehen. Entscheidend ist zudem die Einhaltung der mit dem Programm verbundenen Konditionalitäten durch die Partnerregierung.

Die Budgethilfe-Programme zeigen einen insgesamt reduzierenden Effekt auf die Höhe der Transaktionskosten, nicht jedoch auf die Verlässlichkeit der Zahlungen. Der Grund dafür ist zum einen die häufig verspätete Auszahlung der Finanzhilfen im Fiskaljahr, zum anderen das unkoordinierte Aussetzen von Auszahlungen infolge des Nichteinhaltens von abgestimmten

^{viii} Diese Prinzipien wurden aus der Interventionslogik der Budgethilfe abgeleitet und sind nicht identisch mit den Prinzipien der Erklärung von Paris, sondern umfassen die Ausrichtung der Programme an Strategien und Verfahren der Partner, die Harmonisierung von Programmen und Verfahren der Geber, die Eigenverantwortung der Partnerländer, verlässliche Zahlungen und eine Reduktion der Transaktionskosten.

Konditionalitäten. Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Transaktionskosten nach der Einführung von Budgethilfe zunächst stiegen, nach der Etablierung gemeinsamer Prozesse aber wieder sanken. Wenn sich Geber aus der Budgethilfe zurückziehen, lässt das Aussetzen von Tranchen die Transaktionskosten jedoch in der Regel wieder steigen, da nur noch geringe Summen im Verhältnis zum operativen Aufwand ausgezahlt werden.

Bei den nicht-finanziellen Inputs der Budgethilfe, insbesondere beim Politikdialog und der Konditionalität, zeigt sich eine stärkere Harmonisierung der Programme und Verfahren der Geber. Sie tragen jedoch nicht dazu bei, die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer zu erhöhen, und die Konditionalität hat eventuell sogar einen negativen Einfluss auf die Verlässlichkeit von Zahlungen.

Zu den Wirkungen weiterer spezifischer Budgethilfe-Inputs auf die Prinzipien wirksamer EZ können keine generalisierbaren Aussagen getroffen werden, da diese nicht hinreichend durch die vorhandene Evidenz abgedeckt sind. Zum Beispiel kann nicht beantwortet werden, ob sich spezifische Budgethilfe-Inputs auf eine stärkere Ausrichtung der Geberprogramme an Verfahren der Partnerregierungen auswirken und ob nicht-finanzielle Inputs der Budgethilfe zu einer Minderung der Transaktionskosten führen. Es können außerdem keine Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Wirkung von technischer Zusammenarbeit/Entwicklung von Kapazitäten auf alle fünf Prinzipien gezogen werden.

Regierungsausgaben

Budgethilfe, dabei vor allem die Finanzhilfe, führt zu einem Ansteigen öffentlicher Ausgaben, besonders deutlich in den sozialen Sektoren Bildung und Gesundheit. Ein debattiertes Risiko, nämlich dass Budgethilfe den Anreiz für die Erhöhung von Inlandseinnahmen reduziere und diese damit verdränge (der sogenannte Crowding-out-Effekt), wird durch die Evaluationssynthese nicht bestätigt. Tatsächlich lässt sich nicht beobachten, dass Budgethilfe die Mobilisierung von Inlandseinnahmen reduziert. Gleichzeitig zeigt sich kein oder nur ein sehr geringer Anstieg der Inlandseinnahmen durch Reformen des öffentlichen Finanzwesens, was die Nachhaltigkeit der Effekte von Budgethilfe auf die (armutsrelevanten) öffentlichen Ausgaben beeinträchtigt.

Während die Wirkungen von finanziellen Budgethilfe-Inputs in den der Evaluationssynthese zugrundeliegenden Quellen häufig genannt werden, finden sich kaum Beschreibungen über die Wirkungen von nicht-finanziellen Inputs auf die Regierungsausgaben. Aufgrund dieser defizitären Abdeckung in der Evidenz konnte nicht untersucht werden, ob sich nicht-finanzielle Inputs entsprechend der Wirkungslogik positiv auf armutsorientierte Regierungsausgaben auswirken. Deshalb kann auch für zukünftige Programme oder verwandte Instrumente wenig gelernt werden.

Öffentliches Finanzwesen

Die Evaluationssynthese belegt, dass sich Budgethilfe-Programme positiv auf die Qualität des öffentlichen Finanzwesens der Partnerregierungen auswirken, insbesondere auf die Budgetplanung und -formulierung sowie die Verständlichkeit und Transparenz des Budgets. Diese Wirkung erfährt in den zugrunde gelegten Quellen die größte Abdeckung. Die Verbesserungen sind hauptsächlich zurückzuführen auf die nicht-finanziellen Inputs Politikdialog und die Kapazitätsentwicklung, da in beiden Bereichen ein Fokus auf die Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens gelegt wird. Speziell spätere Evaluierungen erkennen an, dass im Rahmen der Budgethilfe durchgeführte Maßnahmen nationale Systeme, vor allem das öffentliche Finanzwesen, stärken. Das Ausmaß des Fortschritts im öffentlichen Finanzwesen hängt allerdings von den institutionellen Kapazitäten und dem politischen Reformwillen aufseiten der Partnerregierung ab.

Korruption

Die Synthese zeigt keinen systematischen negativen Effekt von Budgethilfe auf Korruption und bestätigt damit ein solches befürchtetes Risiko nicht. Budgethilfe wirkt sich vielmehr aufgrund der Durchführung einer jährlichen Leistungskontrolle (Performance Assessment Framework) positiv auf die Monitoring-Anstrengungen von Korruption aus. Allerdings deuten die genutzten Quellen gleichzeitig daraufhin, dass eine Strafverfolgung und Anklage von Verdächtigen weiterhin selten bleibt und eine Verurteilung noch seltener stattfindet.

Von diesen Effekten abgesehen, wird der Effekt von Budgethilfe auf Korruption in den Studien kaum untersucht. Es kann damit nicht beantwortet werden, ob Budgethilfe Korruption reduziert oder kein Effekt besteht.

Innerstaatliche Rechenschaftspflicht und demokratisches Regieren

Budgethilfe stärkt die „Angebotsseite“^{ix} der innerstaatlichen Rechenschaftspflicht, insbesondere durch die Stärkung des Budgetprozesses über die Nutzung der nationalen Systeme. Die Rolle der obersten Rechnungskontrollbehörden wird durch Budgethilfe erheblich gestärkt. Dies zeigt sich hauptsächlich in der Qualität und der Quantität von Prüfungsberichten. Im Hinblick auf die Nachfrageseite^x der innerstaatlichen Rechenschaftspflicht konnten Langzeiteffekte der Budgethilfe auf die Rolle des Parlaments und der Zivilgesellschaft nicht identifiziert werden, da in den Quellen nur schwache, inkonsistente Effekte beschrieben werden.

Aus welchen Budgethilfe-Inputs (finanzieller oder nicht-finanzieller Natur) die positiven Effekte auf die Angebotsseite der innerstaatlichen Rechenschaftspflicht resultieren, lässt sich aufgrund geringer Abdeckung in den Quellen nicht hinreichend sicher herleiten.

Wirtschaftsleistung und Einkommensarmut

Budgethilfe verstärkt bestehende makroökonomische Stabilität. Die Tilgung von Inlandsschulden wird als ein Katalysator des Wirtschaftswachstums außerdem den Effekten der Budgethilfe zugesprochen. Weitere positive Entwicklungen in der Wirtschaftsleistung werden ihr nicht eindeutig zugewiesen.

Effekte der Budgethilfe auf Einkommensarmut können ebenfalls nicht mit ausreichender Sicherheit dargestellt werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich auf dieser Ebene die Zuschreibung beobachteter Effekte auf die Budgethilfe schwierig gestaltet. Mit Blick auf die Wirksamkeit spezifischer Budgethilfe-Inputs liegt eine hinreichende Evidenz lediglich für die Wirkung finanzieller Inputs auf die Einkommensarmut vor; es lässt sich ein leicht positiver, wenn auch kein eindeutiger Trend konstatieren. Für alle weiteren Inputs können aufgrund

zu geringer Evidenz keine generalisierbaren Schlussfolgerungen zu den Auswirkungen auf die Wirtschaftsleistung und die Einkommensarmut getroffen werden.

Bereitstellung öffentlicher Leistungen und Nicht-Einkommensarmut

Budgethilfe erhöht den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen. Gelder aus der allgemeinen sowie der Sektorbudgethilfe sind maßgeblich für die Ausweitung der Bereitstellung von Leistungen, vor allem in den Sektoren Bildung und Gesundheit. Allerdings konnte nicht festgestellt werden, dass Budgethilfe die Qualität der zur Verfügung gestellten Dienstleistungen oder die Verwaltung derselben verbessert. Die sich in den Empfängerländern abzeichnenden positiven Trends in der Nicht-Einkommensarmut lassen sich auf Basis der bestehenden Evidenz nicht mit Sicherheit auf die Budgethilfe zurückführen.

Hinreichende Evidenz zu Budgethilfe-Effekten auf die Erbringung von öffentlichen Leistungen liegt für die Wirkung von finanziellen Inputs, des Politikdialogs und der begleitenden technischen Zusammenarbeit/Entwicklung von Kapazitäten vor. Für die Wirkung von Konditionalität auf die Erbringung von öffentlichen Leistungen können hingegen keine generalisierbaren Schlussfolgerungen gezogen werden. Effekte von spezifischen Budgethilfe-Inputs auf die Verwaltung öffentlicher Leistungen und die Nicht-Einkommensarmut sind ebenfalls nicht durch ausreichende Evidenz abgedeckt.

Fazit

Diese Evaluationssynthese stellt den bislang umfassendsten Blick auf die existierende Evidenz zur Wirksamkeit von Budgethilfe, einer umstrittenen Modalität der Entwicklungszusammenarbeit, dar. Die Ergebnisse sichern bereits bestehendes Wissen systematisch ab und schaffen neues Orientierungswissen für Entscheidungsträger der deutschen und internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

Zusammenfassend belegt die breite Evidenz relevante Wirkungen der Budgethilfe bei der Förderung wichtiger Entwicklungsziele, zum Beispiel bei der Verbesserung im Bereich des

^{ix} Institutionen der Angebotsseite innerstaatlicher Rechenschaftspflicht umfassen Institutionen wie das Finanzministerium und statistische Ämter, die der Öffentlichkeit Informationen zur Verfügung stellen, zum Beispiel zu Fragen des Haushalts. Rechnungskontrollbehörden können in Abhängigkeit ihres institutionellen wie rechtlichen Status der Angebots- oder Nachfrageseite angehören.

^x Die Nachfrageseite innerstaatlicher Rechenschaftspflicht umfasst Akteure wie das Parlament, die Zivilgesellschaft und die Medien, die von der Regierung Informationen zur Ablegung von Rechenschaft fordern.

öffentlichen Finanzwesens und von Haushaltsprozessen sowie bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine erneute Prüfung der Budgethilfe als einer Finanzierungsform auch für diejenigen Geber lohnenswert, die sich weitgehend aus der Modalität zurückgezogen haben. Dabei sollte allerdings ein besonderes Augenmerk auf die in dieser Evaluationssynthese ebenfalls identifizierten verbleibenden Wissenslücken gelegt werden. Denn nach wie vor bestehen erhebliche Erkenntnisdefizite mit Blick auf wichtige Wirkmechanismen der Budgethilfe. Diese bestehen insbesondere in Bezug auf die Wirksamkeit auf der Ebene von Outcomes und Impacts aufgrund ungelöster methodischer Schwierigkeiten bei der kausalen Zuordnung von beobachteten Veränderungen. Zwar belegt die Evidenz Wirkungen von Budgethilfe-Programmen generell, liefert jedoch nur geringe Erkenntnisse zu den individuellen Wirkmechanismen der einzelnen, insbesondere der nicht-finanziellen, Budgethilfe-Inputs. Gleiches gilt für bisher vernachlässigte Querschnittsthemen wie die Gleichberechtigung der Geschlechter und Verteilungseffekte von Wachstum. Des Weiteren besteht ein gravierendes Wissensdefizit mit Blick auf potenzielle Risiken der Modalität wie Korruption. Dieser Mangel an Evidenz überrascht besonders, da sich die politische Debatte um Budgethilfe vor allem kritisch auf das Thema Korruption richtet.

Ausblick

Diese verbleibenden Wissenslücken bedeuten, dass – obwohl fraglos profunde Belege für die Wirksamkeit von Budgethilfe vorliegen – auch bei breitestmöglicher Berücksichtigung der bislang bestehenden Evidenz nur bedingt Schlussfolgerungen zu den Wirkmechanismen spezifischer Budgethilfe-Inputs gezogen werden können. Damit einhergehend können auch nur in begrenztem Umfang Lehren für die Ausgestaltung und die Implementierung von Finanzierungsmodalitäten mit ähnlichen Eigenschaften wie die Budgethilfe, zum Beispiel ergebnisbasierte Ansätze, gezogen werden. Ebenso kann auf Grundlage der vorhandenen Evidenz nicht ohne weiteres beantwortet werden, welche Folgen der in den letzten Jahren beobachtete weitgehende Ausstieg vieler bilateraler Geber aus der Budgethilfe für bereits erreichte Wirkungen hat und haben wird.

Künftige empirische Arbeiten sollten daher detailliertere Untersuchungen zu den Effekten und zugrunde liegenden

Wirkmechanismen von einzelnen Budgethilfe-Inputs wie auch zu Wirkungen in wichtigen Querschnittsbereichen anstellen. Zudem muss die weiterführende Forschung eingehender analysieren, inwiefern sich potenzielle Risiken der Budgethilfe tatsächlich realisieren und gegebenenfalls gemindert werden können.

Das DEval stellt deshalb eine komplementäre, auf den durch diese Evaluationssynthese generierten Erkenntnissen aufbauende, Evaluierung zum Ausstieg aus der Budgethilfe an. Diese Evaluierung untersucht die Nachhaltigkeit der in dieser Studie belegten Budgethilfe-Effekte nach dem Aussetzen von Zahlungen beziehungsweise dem vollständigen Ausstieg aus der Budgethilfe. In Verbindung mit den Erkenntnissen der Evaluationssynthese verfolgt sie das Ziel, zu einem Gesamtbild der Wirksamkeit von Budgethilfe, der Konsequenzen des Ausstiegs sowie der zu ziehenden Schlussfolgerungen für die wirksame Ausgestaltung und Implementierung von Budgethilfe und verwandten Instrumenten, beizutragen.