



THE FUTURE OF INTEGRATED POLICY-BASED DEVELOPMENT COOPERATION

Lessons from the Exit from General Budget Support
in Malawi, Rwanda, Uganda and Zambia

Zusammenfassung

2018



DEval

GERMAN
INSTITUTE FOR
DEVELOPMENT
EVALUATION

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
Marius Birsan
Gunnar Gotz

Responsible

Dr Stefan Leiderer

Design

MedienMélange: Kommunikation!
www.medienmelange.de

Editing

Chris Steel

Photo credits

Piotr Zajda, Shutterstock (Cover)

Bibliographical reference

Orth, M., M. Birsan and G. Gotz (2018), *The Future of Integrated Policy-Based Development Cooperation. Lessons from the Exit from General Budget Support in Malawi, Rwanda, Uganda and Zambia*, German Institute for Development Evaluation (DEval), Bonn.

Printing

DCM Druck Center Meckenheim



© German Institute for Development Evaluation
(DEval), as at: May 2018

ISBN 978-3-96126-075-1 (printed edition)
ISBN 978-3-96126-076-8 (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 policymakers 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.html

Requests for printed copies of this report should be sent to:

info@DEval.org

A response by the German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) can be found at:

www.bmz.de/en/ministry/evaluation/Evaluation/evaluierungsberichte-stellungnahmen/index.html

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund

Um die Jahrtausendwende kam die internationale Gemeinschaft zu der Schlussfolgerung, dass es für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit innovativer Ansätze bedürfe, die eine Reihe von Kernprinzipien berücksichtigen und umsetzen sollen, wie zum Beispiel die Eigenverantwortung der Empfängerländer, Koordinierung unter den Gebern und gegenseitige Rechenschaftspflicht. Diese Prinzipien wurden 2005 in der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (OECD DAC, 2005) und anderenorts als Antwort auf die Lehren aus mehr als fünf Jahrzehnten Entwicklungszusammenarbeit formuliert. Es entwickelte sich ein Konsens, dass wirksame Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit die Lücke zwischen Interventionen auf Makro- und Mikroebene durch Nutzung der gesamten Palette der verfügbaren Instrumente (*d.h.* finanzielle Unterstützung, Technische Zusammenarbeit, politischer Dialog und Konditionalität) schließen müssten. Weiterhin sollten zukünftige Ansätze die Paris-Prinzipien der Eigenverantwortung, Partnerausrichtung, Harmonisierung, gegenseitigen Rechenschaftspflicht und Ergebnisorientierung einhalten.

Diese Lehren wurden von der internationalen Gemeinschaft dahingehend interpretiert, dass der neue Ansatz den integrierten Einsatz von finanzieller und technischer Unterstützung einhergehend mit einem Politikdialog auf höchster politischer Ebene und Bestimmungen zu gegenseitiger Rechenschaftspflicht der Geber- und Partnerregierungen beinhalten sollte. Eine Modalität zur Umsetzung dieser integrierten, an den Politiken der Partner orientierten Entwicklungszusammenarbeit war die Budgethilfe, die sich zur wohl meist diskutierten Modalität der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in den 2000er Jahren entwickelte.¹ Allgemeine Budgethilfe wird oft gemeinsam von mehreren Gebern² angeboten, um gemeinsam nationale Strategien zur Armutsbekämpfung und Entwicklungspläne der Partnerregierung zu unterstützen. Der Haushalt des Partnerlandes wird durch einen Ressourcentransfer unterstützt, der entweder ungebunden (allgemeine Budgethilfe) oder für spezifische Sektoren (Sektor-Budgethilfe) bereitgestellt wird. Dieser finanzielle Beitrag wird durch einen Politikdialog, Konditionalität, Technische Zusammenarbeit und Kapazitätsentwicklung³ ergänzt. Der Politikdialog befasst sich auf einer hohen politischen Ebene mit übergreifenden Fragen, wie z.B. Budgetentscheidungen, wie auch auf technischer Ebene mit spezifischen Sektorpolitiken und Reformprogrammen. Die Konditionalitäten bestehen in der Regel aus sogenannten grundlegenden Prinzipien (*underlying principles*) als Voraussetzung für die Zahlung von Budgethilfe und einer regelmäßigen Leistungsüberprüfung in Form eines *Performance Assessment Framework* (PAF). Die *underlying principles* setzen Mindeststandards zu Themen wie makroökonomische Stabilität, demokratische Grundprinzipien oder Menschenrechte. Der PAF wird in Zusammenarbeit mit der Partnerregierung entwickelt, um den Fortschritt in gemeinsam vereinbarten Reformen festzustellen. Die Kapazitätsentwicklung bietet technische Hilfe an zu Themen, die im Rahmen der Budgetunterstützung behandelt werden, wie öffentliches Finanzmanagement (PFM) oder innerstaatliche Rechenschaftspflicht.

Budgethilfe wurde als am besten geeignete Modalität zur Umsetzung der Wirksamkeitsprinzipien und zum Abbau einer hohen Fragmentierung in der EZ angesehen. Zwischen 2006 und 2010 gaben allein europäische Geberländer (bilateral und Europäische Kommission) rund 15,5 Mrd. EUR an Budgethilfe für die Partnerländer (Orth *et al.*, 2017). Der Interventionslogik von Budgethilfe folgend sollte die Budgethilfe Transaktionskosten senken und die Vorhersagbarkeit von EZ-Mitteln steigern. Außerdem ist der Anspruch, dass die nationale Souveränität gewahrt bleibt, politische Reformen eigenverantwortlich entwickelt und nicht von den Gebern diktiert werden. Dieser Eingriff in die Souveränität von Entwicklungsländern war in

¹ In einer parallelen Entwicklung hatten Geber wie Deutschland auch mit der Umsetzung eines ganzheitlichen bzw. „mehrstufigen“ Ansatzes zur projektbasierten Hilfe in Kombination mit Interventionen auf Mikro-, Mittel- und Makroebene begonnen, um die diagnostizierten Lücken zwischen den früheren Ansätzen auf Mikro- und Makroebene zu schließen.

² Die Europäische Kommission und die europäischen Mitgliedsstaaten boten oft eine gemeinsame Budgetunterstützung von mehreren Gebern an, während die Weltbank, der IWF und einige bilaterale Geber auch Budgethilfe alleine zur Verfügung stellten.

³ In Annex 7.2 ist ein Glossar zur Budgethilfe-Terminologie zu finden.

der Vergangenheit ein häufiger Kritikpunkt an Strukturanpassungsprogrammen gewesen. In Verbindung mit diesen nun souveränen Budgetentscheidungen der Regierung sollte diese verstärkt Rechenschaft über Erreichtes gegenüber den Bürgern und durch die Beurteilungen im Rahmen der PAF auch gegenüber den Gebern ablegen.

Trotz der Erfolge und belegten Wirkungen begannen die Geber gegen Ende der 2000er aufgrund von Skandalen in den Empfängerländern und Rechenschaftszwängen zuhause die allgemeine Budgethilfe auszusetzen oder ganz zu beenden. Zahlreiche Evaluierungen und einige Synthesestudien belegen, dass Budgethilfe in der Tat wichtige entwicklungspolitische Wirkungen fördert, z.B. die Steigerung von Staatsausgaben in den sozialen Sektoren oder die Verbesserungen des öffentlichen Finanzwesens. Dennoch nahm die Bereitschaft, Budgethilfe bereitzustellen, aufgrund von politischen Veränderungen in den Geberländern hin zu konservativeren Regierungen ab und wurde mit Korruptionsskandalen, politischen Rückschlägen, makroökonomischer Destabilisierung und Verletzungen der Menschenrechte in verschiedenen Empfängerländern begründet. Bis 2013 hatten fast alle bilateralen Geber ihre Budgethilfe-Programme eingestellt.

Ziele - Evaluierungsfragen

Ziel dieser Evaluierung war es zu analysieren, ob die Effekte von Budgethilfe⁴ den Ausstieg aus dieser Modalität überdauern und nachzuvollziehen, wie sich die EZ-Portfolios seit dem Ausstieg aus der Modalität verändert haben. Die Folgen des Ausstiegs aus EZ-Instrumenten auf Entwicklungsfortschritte werden erst seit Kurzem untersucht und bleiben generell unzureichend erforscht. In Kombination mit einer vorangegangenen Evaluationssynthese, die vorhandene Literatur zu Effekten der Budgethilfen systematisch analysiert (Orth *et al.*, 2017), ist ein Vergleich der Auswirkungen der Budgethilfe vor und nach dem Ausstieg möglich. Die beiden zentralen Fragen dieser Evaluierung sind:

- Wie verändern sich EZ-Portfolios und die Beziehungen zwischen Gebern und Partnern durch die Beendigung der allgemeinen Budgethilfe?
- Überdauern die nachgewiesenen Effekte der Budgethilfe den Ausstieg aus der Modalität?⁵

Die Zielgruppen dieser Evaluierung sind politische Entscheidungsträger in Deutschland und anderen Geberstaaten, bilaterale und multilaterale Geber sowie Durchführungsorganisationen.

Methodik

Diese theoriebasierte Evaluierung nutzt ein vergleichendes Fallstudiendesign, ergänzt durch einen innovativen *Process Tracing-Ansatz*. Vergleichende Fallstudiendesigns zeichnen sich dadurch aus, dass sie zur umfassenden Analyse komplexer Interventionen geeignet sind, jedoch schwächer in Bezug auf die Prüfung der Kausalzusammenhänge sind. Um diese Einschränkung zu reduzieren, wurde die Methode dieser Evaluierung um *Process Tracing* erweitert. Das *Process Tracing* unterteilt die Kausalkette in kleinere Teile, die dann einfacher zu überprüfen sind. Es ist ein Ansatz, der besonders dazu geeignet ist, Fragen des ‚ob und wie‘ zu beantworten und eine große Zuverlässigkeit bei der Bestimmung von Kausalzusammenhängen zu bieten.

Das Evaluierungsteam wählte kriterienbasiert Malawi, Uganda, Ruanda und Sambia als Fallstudienländer aus. Die Datenquellen waren semi-strukturierte Interviews, Budgetanalysen, Verwaltungsdaten und Länderberichte. Das Team führte 106 Interviews mit 145 Repräsentanten der Partnerregierungen, Gebern und zivilgesellschaftlichen Organisationen (CSOs). Beraterinnen und Berater vor Ort erstellten individuellen Budgetanalysen. Sie verfügen über den bestmöglichen Zugang zu Budgetdaten. Die Länderfal-

⁴ In diesem Evaluierungsbericht beinhaltet der Begriff ‚Effekt‘ alle Ergebnisse der Budgethilfe auf Output, Outcome und Wirkungsebene der Interventionslogik von Budgethilfe.

⁵ Die Bewertungsgruppe verwendet eine eingeschränkte Definition von Nachhaltigkeit aus den Kriterien zur Bewertung der Entwicklungshilfe des Entwicklungshilfesausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD DAC). Nach dieser Definition wird Nachhaltigkeit erreicht, wenn der Nutzen eines Programmes oder Projektes nach dem Ende der Gebermittel weiterbesteht (OECD DAC, 1991:2).

lauswahl wurde in einem zweistufigen indikatorbasierten Verfahren getroffen. Die Ergebnisse aus den Fallstudien wurden im Anschluss an die Auswertung mit den Ergebnissen der Evaluationssynthese zur Wirksamkeit von Budgethilfe verglichen (Orth *et al.*, 2017).

Ergebnisse

Der Ausstieg aus der Budgethilfe in den vier Fallstudienländern erfolgte zwischen 2012 und 2014 als Reaktion auf Verletzungen grundlegender Konditionalitäten (*underlying principles*). Der ‚Ausstieg‘ ist in dieser Evaluierung als die Aussetzung der Budgethilfezahlungen von mehreren Gebern über mehr als einen Budgethilfezyklus definiert. In Malawi führte 2013 eine massive Veruntreuung öffentlicher Mittel, bekannt unter dem Namen „Cashgate“, zu einem Ausstieg aller Geber aus der Budgethilfe. In Ruanda beendeten die meisten Geber ihre allgemeine Budgethilfe nachdem ein Bericht der Vereinten Nationen (UN) der ruandischen Regierung vorwarf, die Tutsirebellen in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) finanziell zu unterstützen. In Uganda löste ein Korruptionsskandal im Amt des Premierministers den Ausstieg aller Geber aus. In Sambia war der Ausstieg ein allmählicher Prozess, der als Folge sich verschlechternder Leistungen in Bezug auf die PAF-Indikatoren und durch Korruptionsskandale ausgelöst wurde. Alle diese Fälle hatten gemeinsam, dass eine Verletzung der zugrundeliegenden Prinzipien der Budgethilfe die Begründung der Geber für den Ausstieg war. Unter diesen Umständen war eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Partnerregierungen nicht länger möglich. Eine allgemein sinkende Bereitschaft Budgethilfe zu zahlen, könnte einen schnellen Ausstieg befördert haben.

Allgemeine Budgethilfe war in allen vier Ländern von großer finanzieller Bedeutung, da sie den budgetären Spielraum der Regierungen erweiterte. Der Ausstieg aus dieser Modalität stellte daher einen spürbaren finanziellen Einschnitt dar. Im Jahr 2010 machte die allgemeine Budgethilfe mindestens 5% des Staatshaushalts der Partnerregierungen in den vier Ländern aus, in Malawi lag dieser Wert bei 21%. 2014 lag der Anteil der allgemeinen Budgethilfe am Haushalt in allen vier Ländern fast bei null.

Politikdialog

Der Ausstieg der Geber aus der allgemeinen Budgethilfe hat den Politikdialog zwischen Gebern und Partnern systematisch geschwächt und zu einem stark reduzierten oder fehlenden Austausch auf hoher politischer Ebene geführt. Der Politikdialog brach mit dem Ausstieg auf hoher politischer Ebene zusammen und fand nur noch auf der technischen Ebene statt. Das Fehlen eines politischen Dialogs auf hoher politischer Ebene führte nicht nur zu weniger Austausch insgesamt, sondern beeinträchtigte auch die Qualität des Dialogs auf der technischen Ebene. Auch die Beteiligung der Partnerregierungen an Geberprogrammen und der Einfluss von Gebern auf die Politik der Partnerseite reduzierte sich.

Harmonisierung

Durch allgemeine Budgethilfe hatte sich die Harmonisierung zwischen den Gebern verbessert.⁶ Seit dem Ausstieg nahm die Geber-Harmonisierung in allen untersuchten Ländern ab und die EZ-Portfolios wurden fragmentierter. Gebergemeinschaftliche Ansätze und programmorientierte Ansätze⁷ kamen nur noch in wenigen Bereichen zum Einsatz, obwohl die Partnerregierungen solche Ansätze bevorzugen. Die hohe Fragmentierung der EZ-Portfolios und Rebilateralisierung der EZ sind als problematisch einzustufen, da sie eine wirksamere EZ behindern.

⁶ Die Intensivierung der Harmonisierung war jedoch nicht so ausgeprägt wie erwartet (Orth *et al.*, 2017).

⁷ Das Development Assistance Committee der OECD definiert programmorientierte Ansätze als eine Art von Entwicklungszusammenarbeit, die auf den Prinzipien einer koordinierten Unterstützung der partnereigenen Programme basiert, wie nationale Entwicklungsstrategien, Sektorprogramme, thematische Programme oder Programme einer spezifischen Organisation (OECD DAC, 2008, p. 148).

Öffentliche Ausgaben

Potentiell armutsrelevante Sektoren (z.B. Gesundheit, Bildung und Landwirtschaft) erhielten nach dem Ausstieg in den Fallstudienländern einen niedrigeren Anteil des Staatshaushaltes, mit der Ausnahme Sambias. Die Veränderung in der Budgetzusammensetzung wurde verursacht durch einen verstärkten Fokus auf Wirtschaftswachstum im Falle Ugandas und Ruandas und hohe Schuldendienstverpflichtungen im Falle Malawis. In Sambia blieb der Anteil von öffentlichen Ausgaben in sozialen Sektoren seit dem Ausstieg konstant. Eine Erklärung für diese Ausnahme ist, dass die Wahlkämpfe im Zeitraum 2014-2016 einen Anreiz geschaffen hatten, die Ausgaben in diesen Sektoren hoch zu halten.

Öffentliches Finanzwesen

Der Ausstieg aus der Budgethilfe und der damit entstandene Handlungszwang hielt die Reformanstrengungen im öffentlichen Finanzwesen in Malawi hoch, in Sambia und Uganda sanken die Reformanstrengungen als Folge des Ausstiegs. Die Reform des öffentlichen Finanzwesens blieb in Ruanda vom Ausstieg unberührt. In Malawi verursachte der Skandal, der zum Ausstieg aus der allgemeinen Budgethilfe geführt hatte, und die Aussicht auf einen möglichen Wiedereinstieg in die Budgethilfe bei Erfüllung der Konditionalität internen und externen Druck, der zur Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens führte. Für Uganda und Sambia führte der Ausstieg aus der Budgethilfe aufgrund fehlender externer Anreize zu einem Rückgang der Reformanstrengungen im öffentlichen Finanzwesen. Die Regierung Ruandas betrachtet das öffentliche Finanzwesen weiterhin als wichtiges Instrument zur Regierungsführung und treibt die Reform ungeachtet des Ausstiegs aus der Budgethilfe voran.

Innerstaatliche Rechenschaftspflicht und Budgettransparenz

Der Ausstieg aus der allgemeinen Budgethilfe führte dazu, dass die Regierungen Ugandas und Sambias ihrer innerstaatlichen Rechenschaftspflicht weniger nachkamen, während in Malawi der Anreiz durch einen möglichen Wiedereinstieg in die Budgethilfe dafür sorgte, dass der Rechenschaftslegung etwas stärker nachgekommen wurde. Mit dem Ausstieg aus der Budgethilfe nahm der Druck Externer, insbesondere der Geber, auf die Rechenschaftspflicht der Partnerregierung ab. In Uganda und Sambia führte der Ausstieg aus der Budgethilfe dazu, dass der Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen und des Parlaments auf Haushaltsentscheidungen nachließ. In Malawi sorgte der Skandal und die Möglichkeit des Wiedereinstiegs bei Erfüllung von Vorbedingungen zu ausreichend externem Druck zu einer, wenn auch geringfügigen Verbesserung der innerstaatlichen Rechenschaftslegung.

Gemessen an der Anzahl der veröffentlichten Dokumente verbesserte sich die Haushaltstransparenz in allen vier Ländern. Die Qualität der bereitgestellten Informationen verschlechterte sich jedoch in Folge des Ausstiegs. Die Qualität und Relevanz der Haushaltsinformation ging in Ruanda, Uganda und Sambia aufgrund fehlender Daten über Budgetausgaben durch den Ausstieg aus der Budgethilfe zurück. In Malawi führte die Hinarbeit auf die Erfüllung von Konditionalität zum Wiedereinstieg in die Budgethilfe zu aufgearbeiteten Rückständen in Audit Berichten, welche die Basis für Haushaltstransparenz verbesserten.

Bereitstellung öffentlicher Leistungen und Nicht-Einkommensarmut

Die Befunde bezüglich der Bereitstellung öffentlicher Leistungen seit dem Ausstieg aus der Budgethilfe sind gemischt, von negativen über unveränderte bis hin zu positiven Auswirkungen des Ausstiegs. Die Ergebnisse basieren alle auf einer schwachen Datengrundlage und eine Kausalität kann nicht nachgewiesen werden. Für Malawi und Sambia weisen die wenigen verfügbaren Statistiken über Dienstleistungserbringung im Bereich Bildung auf negative Wirkungen des Ausstiegs hin. In Uganda zeigen sich nach dem Ausstieg gegenläufige Ergebnisse für Bildung je nach Indikator und in Ruanda verbesserte sich die Dienstleistungserbringung im Gesundheits- und Bildungsbereich nach dem Ausstieg leicht.

Die Nicht-Einkommensarmut hat sich seit dem Ausstieg nicht verändert, allerdings sind Daten hierzu nur bis 2015 verfügbar und Langzeiteffekte noch nicht sichtbar. Die bisherigen Ergebnisse suggerieren, dass sich die Veränderungen in den armutsrelevanten öffentlichen Ausgaben als Folge des Ausstiegs bisher kaum oder gar nicht in Indikatoren für Nicht-Einkommensarmut niederschlagen.

Makroökonomische Leistung

In allen vier Ländern sank das Bruttoinlandsprodukt (BIP) durch den Ausstieg kurzfristig und der Schuldenstand stieg an, da das durch den Wegfall der Budgethilfe-Zahlungen entstandene Defizit ausgeglichen werden musste. Die jährlichen BIP-Wachstumsraten sanken in allen Ländern (mit Ausnahme Malawis) nach dem Ausstieg in 2012 und 2013 und erreichten eine Rate nahe dem Durchschnitt für Sub-Sahara Afrika, während die Raten in den Vorjahren und den Folgejahren deutlich über dem regionalen Durchschnitt lagen. Die BIP-Wachstumsraten erholten sich rasch bei Ergreifung geeigneter Maßnahmen. Die Antwort der Regierungen auf den Ausstieg aus der allgemeinen Budgethilfe war die Erhöhung der inländischen Kreditaufnahme, um die ausgefallenen Zahlungen der allgemeinen Budgethilfe zu kompensieren. Nur Sambia erweiterte die externe Finanzierung nach dem Ausstieg. Für das stark EZ-abhängige Malawi (15% des Haushalts wurden im Jahr vor dem Ausstieg durch die allgemeine Budgethilfe finanziert) entstanden durch den Schuldenanstieg sehr hohe Schuldendienstkosten, die öffentliche Investitionen verdrängten. Finanzpolitische Anpassungen, d.h. Senkung der Ausgaben und/oder Steigerung der Einnahmen, halfen Ruanda und Uganda bei der Minimierung des Haushaltsdefizits und einer schnellen Erholung nach dem Ausstieg. In Malawi und Sambia stiegen die Haushaltsdefizite weiter an und das Wachstum blieb niedrig.

Robustheit der Budgethilfe-Effekte

Die Analyse, basierend auf der Kombination aus vergleichendem Fallstudiendesign und Process Tracing, zeigt, dass der Ausstieg aus der allgemeinen Budgethilfe meist negative Auswirkungen auf Politiken und Strukturen hatte, die zuvor von der Einführung der allgemeinen Budgethilfe profitiert hatten. Die Folgen des Ausstiegs aus der allgemeinen Budgethilfe sind besonders stark ausgeprägt in Bezug auf die verschlechterte Harmonisierung zwischen den Gebern, die erhöhte Fragmentierung der EZ-Portfolios und den geschwächten Politikdialog. Die Wirkungen der Budgethilfe waren durchweg positiv in diesen Bereichen, wohingegen die Auswirkungen des Ausstiegs in allen vier Fallstudienländern negativ waren. Die Analyse zeigt außerdem große Differenzen in Bezug auf die öffentlichen Ausgaben, das öffentliche Finanzwesen und die makroökonomische Leistung auf. Die Folgen des Ausstiegs in diesen Bereichen variieren jedoch zwischen den Ländern. Zum Beispiel blieben Reformen im öffentlichen Finanzwesen im Falle Ruandas stabil, während es in Uganda und Sambia zu Rückschlägen kam, aber in Malawi der mögliche Wiedereinstieg in die Budgethilfe Anreiz für Reformen schuf. Insgesamt nimmt der Reformfortschritt im öffentlichen Finanzwesen mit dem Wegfall von externer Beeinflussung ab. Bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen und Nicht-Einkommensarmut sind die Auswirkungen des Ausstiegs weniger deutlich, da die Evidenzbasis vor und nach dem Ausstieg nicht ausreichend ist (siehe Figure 1).

Schlussfolgerungen

Die Exit-Evaluierung zeigt, dass der umfassende und oftmals ungeplante Ausstieg von Gebern aus der allgemeinen Budgethilfe in den vier Fallstudienländern einen Großteil der meist positiven Effekte der Budgethilfe zunichtemachte. Die Ergebnisse zeigen auch, dass der Ausstieg und die damit verbundenen Veränderungen in den EZ-Portfolios Konsequenzen haben, die weit über die reine Aussetzung oder Reprogrammierung finanzieller Unterstützung für Partnerregierungen hinausgehen: die Beziehungen zwischen Gebern und Partnerregierungen sowie zwischen den Gebern werden durch den Ausstieg erheblich negativ beeinträchtigt, was wiederum negativ auf die Qualität und Effektivität der EZ in den Fall-Ländern wirkt.

Figure 1 Vergleich der Ergebnisse der Evaluationssynthese (links) mit der Exit-Evaluierung (rechts)



Quelle: Eigene Darstellung, Icons von Dave Gandy, www.flaticon.com.

Hinweis: Die Pfeile zeigen die Richtung und das Ausmaß der Effekte an. Senkrecht nach oben / unten weisende Pfeile zeigen einen stark positiven / negativen Effekt an. Diagonale Pfeile zeigen an, dass der Effekt überwiegend positiv / negativ ist. Waagerechte Pfeile zeigen an, dass es dort keine oder gegenläufige Effekte gab. Die Schattierung der Balken geben Auskunft über die Qualität der Evidenzbasis, von gut (blau), mittel (stark schraffiert) bis schwach (schwach schraffiert).

Die Evaluierung zeigt zudem eine deutliche Verschlechterung der Geber-Koordinierung und -Harmonisierung in den vier Fallstudienländern auf. Die Fragmentierung der EZ-Portfolios stellt eine Rückkehr zu alten Mustern dar, die z.T. zur Einführung von Budgethilfe geführt hatten. Projektansätze sind die vorherrschende Modalität in bilateralen EZ-Portfolios, gebergemeinschaftliche Ansätze hingegen sind selten und oftmals auf wenige Bereiche und Programme beschränkt. Gleichzeitig sind gebergemeinschaftliche Ansätze weiterhin erklärtermaßen die bevorzugte Modalität der Partnerregierungen, um externe Unterstützung für ihre Entwicklungsstrategien und -politiken zu erhalten. Die negativen externen Effekte und Kosten einer hohen Fragmentierung der EZ erschweren es den Gebern, auf systemische und übergeordnete Regierungsfragen einzuwirken und die Eigenverantwortung der jeweiligen Partnerregierung zu fördern.

Als eine direkte Folge der Fragmentierung sank der Gebereinfluss auf die strategische Politikgestaltung und Reformagenden der Partnerregierungen. Darüber hinaus brach nicht nur der Dialog auf hoher politischer Ebene nach dem Ausstieg ab, sondern es verschlechterte sich auch die Qualität des Dialogs auf technischer Ebene als Folge des Ausstiegs.

Die Beteiligung von Gebern in Politikformulierung und -monitoring der Partnerregierungen sank durch den Ausstieg aus der Budgethilfe. Verstärkt durch den Wegfall der gegenseitigen Rechenschaftspflicht führte dies zu vermindertem Reformwillen der Partnerregierungen. Geber mit großer Finanzkraft haben größeren Einfluss als kleinere Geber, aber das Ausmaß variiert erheblich und hängt in erster Linie von der Höhe der finanziellen Beiträge der Geber ab bzw. von der zentralen Rolle des Gebers bei der Erbringung von Dienstleistungen, zum Beispiel im Gesundheitswesen.⁸

⁸Nur im Falle des sehr von der EZ-Hilfe abhängigen Malawis brachte die Möglichkeit einer Wiedereinführung der allgemeinen Budgethilfe genügend Impulse um Reformen voranzutreiben. In den anderen drei Ländern gingen die Reformanstrengungen weiter, waren aber nicht dem Einfluss der Geber zuzuschreiben.

Im Durchschnitt machte Budgethilfe lediglich 10% der EZ-Zusagen (*Official Development Assistance*) der OECD-DAC-Geber aus. Dennoch wurden durch die Modalität positive Effekte in einer Reihe entwicklungs- politisch relevanter Bereiche erzielt (z.B. öffentliche Ausgaben, öffentliches Finanzwesen, Umfang bereit- gestellter öffentlicher Dienstleistungen und innerstaatliche Rechenschaftspflicht). Die Modalität schaffte zudem formalisierte Strukturen für den Politikdialog und Rahmenbedingungen für gegenseitige Rechen- schaftspflicht (Orth *et al.*, 2017). Andere Hilfsmodalitäten, die einen weitaus größeren Anteil der ODA aus- machen, haben kaum ähnliche Erfolge auf systemischer Ebene aufzuweisen bzw. keine ähnlichen Erfolge bei vergleichbaren Kosten erreicht. Mit dem Ausstieg aus der allgemeinen Budgethilfe brachen die so etablier- ten Strukturen jedoch größtenteils zusammen und der Großteil der positiven Wirkungen der Budgethilfe wurde negativ beeinträchtigt bzw. teils vollständig revidiert, obwohl die Gesamthöhe der EZ-Zahlungen na- hezu konstant blieb. Die EZ-Portfolios der Geber sind seit dem Ausstieg aus der allgemeinen Budgethilfe stärker fragmentiert und schaffen offenbar keinen ausreichend großen Anreiz, um ähnlich formalisierte Strukturen für den Politikdialog und die gegenseitige Rechenschaftspflicht wie unter der Budgethilfe auf- recht zu erhalten.

Diese Entwicklungen stehen im Widerspruch zu den kürzlich verabschiedeten Agenden und Zielen der EZ, wie z.B. dem vierten hochrangigen Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (OECD DAC, 2011), den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDG 17) (UN, 2017) und der Aktionsagenda von Addis Abeba zur Entwicklungsfinanzierung (UN, 2015). Diese Dokumente unterstreichen die Notwendigkeit von inklusiven Partnerschaften, mehr Eigenverantwortung der Partnerregierungen und stärkerer Ausrichtung der Ent- wicklungsstrategien am Partnerland.

Einzelne Geberstrategien, wie z.B. Deutschlands ‚Marshallplan mit Afrika‘, bestätigen ebenso die Notwen- digkeit „zu einer gemeinsamen, internationalen Strategie und einem abgestimmten Vorgehen [zu] kom- men“ (BMZ, 2017, p. 13) und damit die Harmonisierung zwischen Gebern und die Eigenverantwortung der Partnerländer zu fördern.

Vor diesem Hintergrund scheint es sehr unwahrscheinlich, dass Geber in der Lage sein werden, diese ehr- geizigen Ziele und Prinzipien einzuhalten, ohne sich wieder verstärkt gemeinsamen integrierten Ansätzen der Entwicklungszusammenarbeit zur Unterstützung partnereigener Strategien und Politiken zuzuwenden.

Empfehlungen

1 Das BMZ und andere bi- und multilaterale Geber sollten (wieder) gemeinsam integrierte politik- basierte Ansätze zur Unterstützung der Entwicklungsstrategien der Partner nutzen.

Das BMZ und andere bi- und multilaterale Geber sollten sich (wieder) an Ansätzen beteiligen, die die nati- onalen Entwicklungspläne und Strategien zur Armutsbekämpfung der Partnerregierungen gemeinschaftlich und durch integrierten Instrumenteneinsatz unterstützen. Dies würde die Eigenverantwortung der Partner- regierungen und die Ausrichtung der Geberprogramme an politischen Strategien der Partner stärken und damit eine auf Politiken der Partner gestützte Vorgehensweise fördern. Diese Ansätze sollten die gesamte Bandbreite der EZ-Instrumente in einem integrierten Ansatz kombinieren.

Um die Agenda 2030 sowie bilaterale Geberstrategien, wie zum Beispiel Deutschlands „Marshallplan mit Afrika“ umzusetzen, die ein koordiniertes und gemeinsames Vorgehen vorsehen, sollten diese gemeinsa- men politikbasierten Ansätze vom BMZ und anderen bi- und multilateralen Gebern verstärkt genutzt wer- den.

1a Das BMZ und andere bi- und multilaterale Geber sollten die Ansätze zur integrierten Bereitstel- lung von Finanzierung, Technischer Zusammenarbeit, Politikdialog und gegenseitiger Rechen- schaftspflicht so gestalten, dass eine gemeinsame koordinierte Umsetzung gewährleistet wird.

Die Ergebnisse dieser Evaluierung bestätigen die vorhandene Evidenz, die besagt, dass die Kombination von finanziellen und nicht-finanziellen Beiträgen im Rahmen der Budgethilfe zu wichtigen Entwicklungsergeb- nissen führt. Zukünftige EZ-Modalitäten sollten daher mindestens die folgenden Komponenten umfassen und integriert einsetzen:

- Formalisierte Dialogstrukturen
- Technische Zusammenarbeit und Kapazitätsaufbau, um Engpässe in den Partnersystemen zu adressieren, die eine effektive Formulierung und Umsetzung von Politiken und Reformen behindern. Die Zusammenarbeit mit den Partnerregierungen über die Beseitigung dieser Engpässe kann einerseits wesentliche Informationen hervorbringen, die den gemeinsamen Politikdialog befördern können. Gleichzeitig dient der Politikdialog dazu, die Technische Zusammenarbeit gezielter auf die Bedürfnisse des Partners ausrichten zu können und ihre Akzeptanz zu erhöhen.
- Regeln für gegenseitige Rechenschaftspflicht, um die Koordinierung zwischen Gebern bei der Entscheidungsfindung zu erhöhen. Gleichzeitig erlauben diese Regeln der Partnerregierung, ihre Verpflichtungen besser bewältigen zu können.

Außerdem sollte ein integrierter Ansatz fest auf den Prinzipien der Harmonisierung, Koordinierung und gemeinsamer Planung und Umsetzung beruhen.

1b Um die Effektivität einzelner Komponenten dieser integrierten Ansätze zu erhöhen, sollten die Geber und Partner daran arbeiten, die Evidenzlücken hinsichtlich der Wirkung einzelner Komponenten zu schließen.

Die Evidenz zur Wirksamkeit von Budgethilfe zeigt, dass die Bestandteile von Budgethilfe-Programmen als Gesamtpaket positive Effekte mit sich bringen. Allerdings liegen weniger Erkenntnisse darüber vor, wie genau die einzelnen Komponenten wirken und damit auch darüber, wie deren Effektivität erhöht werden könnte. Zukünftige empirische Arbeiten sollten sich daher auf die Analyse kausaler Mechanismen der Teilkomponenten konzentrieren, so dass integrierte politikbasierte Ansätze entwickelt werden können, die effektiver als bisherige allgemeine Budgethilfeprogramme sein können.

2 BMZ, KfW, GIZ, andere bi- und multilaterale Akteure und Partnerregierungen sollten Strategien für einen koordinierten und sorgfältig gesteuerten Ausstieg aus integrierten politikbasierten Ansätzen wie der Budgethilfe entwickeln. Dies ist insbesondere relevant, wenn z.B. aufgrund einer Verletzung der *underlying principles* ein plötzlicher und ungeplanter Ausstieg für erforderlich gehalten wird.

Das Ziel einer Ausstiegsstrategie sollte sein, einen koordinierten und strukturierten Ausstieg zu gewährleisten, um die Nachhaltigkeit der bisher erzielten Effekte nach Programmende sicherzustellen und negative Auswirkungen des Ausstiegs zu minimieren. Ein solcher Ausstieg sollte gleichzeitig so organisiert werden, dass das mit dem Ausstieg beabsichtigte politische Signal nicht abgeschwächt wird. Etablierte Prozesse und Strukturen, vor allem der Politikdialog und die Regelungen zur gegenseitigen Rechenschaftspflicht, sollten auch nach einem Ausstieg jedoch weitergeführt werden.

2a Auch während des Ausstiegs aus politikbasierten Ansätzen sollten das BMZ, andere bi- und multilaterale Geber und Partnerregierungen den Politikdialog weiterführen.

Eine frühzeitige Kommunikation mit Interessenvertretern und ihre Beratung und Beteiligung, insbesondere der Partnerregierungen, zur Sicherstellung eines koordinierten Geberausstiegs ist während des Ausstiegsprozesses entscheidend. Der Politikdialog ist zwar formell an politikbasierte Modalitäten wie die Budgethilfe gebunden, jedoch kann ein Dialog inhaltlich und konzeptionell auch unabhängig von der Modalität erfolgen, um Indikatoren und Ziele der nationalen Entwicklungsstrategie des Partners aufzugreifen.

Ohne integrierte politikbasierte Ansätze wie die Budgethilfe fehlt jedoch das verbindende Element zwischen dem politischen und technischen Dialog. Das BMZ und andere bi- und multilaterale Geber sollten daher sicherstellen, möglicherweise durch Benennung eines den Dialog-führenden Gebers, dass der Dialog auf beiden Ebenen auf koordinierte Weise weitergeführt wird.

2b Während des Ausstiegs aus integrierten politikbasierten Ansätzen sollten das BMZ, andere bi- und multilaterale Geber und Partnerregierungen sicherstellen, dass die Regelungen zur gegenseitigen Rechenschaftspflicht weiterhin in Kraft bleiben.

Regelungen zur gegenseitigen Rechenschaftspflicht (z.B. *Performance Assessment Framework*) helfen bei der Definition von Verantwortlichkeiten und Zielen während des Ausstiegsprozesses. Das kann dabei helfen, negative Auswirkungen des Ausstiegs zu minimieren.

2c Das BMZ und andere bi- und multilaterale Geber sollten bereit sein, mit kurzfristigen Sofortmaßnahmen akuten Finanzierungslücken, besonders in den sozialen Sektoren, zu begegnen.

Ein plötzlicher Ausstieg aus der Budgethilfe - bspw. aufgrund einer Verletzung der *underlying principles* - oder ähnlichen Modalitäten kann bedeuten, dass die Partnerregierung kurzfristig nicht in der Lage ist, unverzichtbare Ausgaben zu leisten, wie z.B. für Medikamente oder die Stromversorgung in Krankenhäusern. In solchen Fällen sollten die Geber bereit sein, Sofortmaßnahmen zum Ausgleich dieser Finanzierungslücken zu ergreifen. Über eine effektive Zweckbindung der Maßnahmen muss gleichzeitig verhindert werden, dass das politische Signal des Ausstiegs aus der Modalität abgeschwächt wird. Beispielsweise könnten Geber gemeinsame Kompensations-Fonds einrichten (etwa geberübergreifend für das jeweilige Land oder länderübergreifend für den jeweiligen Geber), mit denen diese Ausgaben - nicht zwingend über Regierungskanäle - finanziert werden können.