

MEHRWERT UND POTENZIALE BEGLEITENDER MASSNAHMEN IM BUDGETHILFEPAKET

Zusammenfassung

Der direkte Transfer finanzieller Mittel in den Staatshaushalt der Empfängerländer von Budgethilfe soll diese darin unterstützen, ihre nationalen Entwicklungsstrategien eigenverantwortlich umzusetzen. Jüngere Evaluierungen beschreiben Verbesserungen bei der Armutsorientierung der Staatsausgaben sowie eine zumindest partielle Stärkung der öffentlichen Finanzmanagementsysteme in Budgethilfsländern. Trotz ihres entwicklungspolitischen Potenzials bleibt die Budgethilfe aufgrund der treuhänderischen wie auch der politischen Risiken ein umstrittenes Instrument.

Neben dem finanziellen Beitrag umfasst das Budgethilfepaket auch nicht-finanzielle Elemente wie Konditionalitäten, intensiven Politikdialog zwischen Gebern und der Partnerregierung sowie technische Zusammenarbeit und Kapazitätsentwicklung. Die übergreifenden Wirkungen des Gesamtpakets Budgethilfe wurden in einer Reihe von Mehrgeberevaluierungen untersucht. Der spezifische Beitrag der nicht-finanziellen Elemente wurde bislang jedoch nicht gesondert erfasst.

Diese Lücke schließt eine aktuelle DEval-Evaluierung für die Bereiche technische Zusammenarbeit und Kapazitätsentwicklung – im Folgenden als *Begleitende Maßnahmen*¹ bezeichnet.

Diese kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Begleitende Maßnahmen sind für die Effektivität der Budgethilfe relevant. Sie setzen an Problemen des Budgetprozesses an und stärken Partnersysteme. Damit leisten sie einen direkten Beitrag zu guter Regierungsführung. Gleichzeitig können sie indirekt die Effektivität des Gesamtpakets Budgethilfe erhöhen, indem sie die Kapazitäten der Partner-

regierung im Hinblick auf eine wirksame Armutsbekämpfung verbessern.

- Ein verbessertes Verständnis der Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen Elementen des Budgethilfepakets kann dazu genutzt werden, Begleitende Maßnahmen gezielter einzusetzen und Synergiepotenziale zu erzielen.
- Verbesserungsbedarf besteht im Hinblick auf die Koordination von Planung und Umsetzung Begleitender Maßnahmen, sowohl innerhalb der Gruppe der Budgethilfegeber als auch innerhalb der deutschen EZ.

Wozu dient Budgethilfe?

In der allgemeinen Budgethilfe bauen die Geber durch gemeinschaftliche Zahlungen in den Staatshaushalt in Form von zweckungebundenen Finanzmitteln auf die Eigenverantwortung der Partnerregierung. Diese verwendet die Mittel, um ihren eigenen Entwicklungsplan zu finanzieren. Durch die Orientierung an Partnerprioritäten, die Nutzung von Partnerstrukturen und die Harmonisierung unter den Gebern gilt die allgemeine Budgethilfe als besonders geeignetes Instrument zur Umsetzung der Prinzipien der Paris-Erklärung für eine wirksame EZ.

Die Geber verfolgen mit allgemeiner Budgethilfe mehrere Ziele. Im Kern geht es darum,

- die Umsetzung nationaler Armutsbekämpfungsstrategien zu unterstützen und
- durch die Begleitung von gemeinsam vereinbarten Reformprozessen gute Regierungsführung im Partnerland zu fördern.

Im Unterschied zur allgemeinen Budgethilfe bezieht sich die Sektorbudgethilfe auf ein bestimmtes entwicklungsrelevantes Politikfeld, z.B. auf die Umsetzung von Reformen im Gesundheitswesen oder im Bildungssektor.

¹ Begleitende Maßnahmen umfassen alle Vorhaben der finanziellen und technischen Zusammenarbeit, die eine zeitliche Überschneidung mit der Vergabe von allgemeiner Budgethilfe aufweisen und aufgrund von Wirkungszusammenhängen einen Beitrag zu ihrer Effektivität leisten können.

Mehr als Geld: Elemente des Budgethilfepakets

Zusätzlich zu den finanziellen Beiträgen der Geber, die direkt in den Haushalt der Partnerregierung eingestellt werden, enthält das Budgethilfepaket unterschiedliche nicht-finanzielle Elemente. Als Konditionalität sind zum einen Grundvoraussetzungen (*Underlying Principles*) – etwa gute Regierungsführung oder makroökonomische Stabilität – im Budgethilfeprogramm verankert. Zusätzlich werden im *Performance Assessment Framework* konkrete Ziele mit Bezug zu unterschiedlichen Bereichen des nationalen Entwicklungsplans vereinbart. Ein weiteres Element der Budgethilfe ist der Politikdialog, der zwischen Gebervertreterinnen und -vertretern und der Partnerregierung auf unterschiedlichen Ebenen stattfindet. Das dritte nicht-finanzielle Element der Budgethilfe bilden die Begleitenden Maßnahmen. Sie zielen darauf ab, die Kompetenzen der Regierung und der Institutionen im Partnerland direkt zu stärken und damit die Effektivität der Budgethilfe insgesamt zu erhöhen.

Zahlreiche Mehrgeberevaluierungen der letzten Jahre deuten darauf hin, dass die allgemeine Budgethilfe v.a. im Hinblick auf die Steigerung armutsrelevanter Ausgaben Erfolge erzielt hat. Die Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass Budgethilfe häufig zur Stärkung des öffentlichen Finanzwesens sowie zur fiskalischen Transparenz und demokratischen Rechenschaftslegung beigetragen hat. Gleichzeitig bleibt Budgethilfe aufgrund der treuhänderischen und politischen Risiken umstritten. Die skeptische Haltung zahlreicher Geber im Hinblick auf Budgethilfe gründet sich jedoch vielfach weniger auf angestiegene Risiken in den Empfängerländern als auf politische und ökonomische Faktoren in den Geberländern.

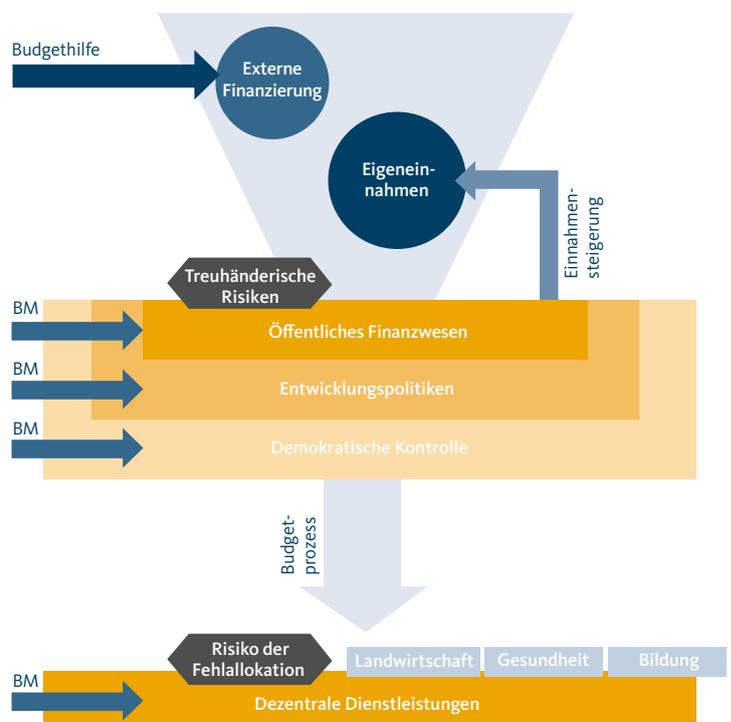
Begleitende Maßnahmen

Die meisten Budgethilfegeber führen parallel zum finanziellen Beitrag der Budgethilfe sogenannte Begleitende Maßnahmen durch. Es handelt sich dabei um Maßnahmen der finanziellen und technischen Zusammenarbeit, die eine zeitliche Überschneidung mit der Vergabe von allgemeiner Budgethilfe aufweisen und aufgrund von Wirkungszusammenhängen einen Beitrag zu ihrer Effektivität leisten können. Die Bundesregierung setzt bei ihrer

Budgethilfe auf einen Instrumentenmix, um die Partnersysteme direkt zu stärken. In Relation zum finanziellen Beitrag der Budgethilfe sind die Mittel für Begleitende Maßnahmen in den vergangenen Jahren stark gestiegen. Auch die Europäische Kommission als großer Budgethilfegeber nutzt verstärkt Begleitende Maßnahmen, um kurzfristig die mit der Vergabe von Budgethilfe verbundenen treuhänderischen Risiken zu senken. Mittelfristig sollen über Begleitende Maßnahmen der Budgethilfe staatliche Institutionen des öffentlichen Finanzmanagements gestärkt werden, z.B. der Rechnungshof, die nationale Steuerbehörde oder die dezentrale Finanzverwaltung. Begleitende Maßnahmen können darüber hinaus Parlament und Zivilgesellschaft unterstützen, ihre demokratische Kontrollfunktion in Bezug auf die Allokation finanzieller Mittel und die Umsetzung des Haushalts besser wahrzunehmen.

Begleitende Maßnahmen (BM) setzen überwiegend an Schwachstellen des Budgethilfesystems an (siehe Grafik 1). Sie tragen über die Stärkung der Partnersysteme direkt zum Ziel der guten Regierungsführung und indirekt zum Ziel der Armutsminderung bei.

Grafik 1: Budgethilfe im Haushaltsprozess des Partnerlandes



Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Mehrwert Begleitender Maßnahmen ergibt sich durch Wechselwirkungen mit anderen Elementen der allgemeinen Budgethilfe. Die Durchführung Begleitender Maßnahmen liefert

Gebern wertvolle Informationen über Schwachstellen im Budgethilfesystem. Diese können auf unterschiedlichen Ebenen in den Politikdialog einfließen. Viele Geber nutzen Informationen aus dem Politikdialog, um ihre Begleitenden Maßnahmen gezielter auf die identifizierten Problembereiche auszurichten. Die in den Kontext der Budgethilfe eingebetteten Unterstützungsmaßnahmen zeigen höhere Wirkpotenziale, da sie durch die Konditionalitäten der allgemeinen Budgethilfe politischen Risiken gegenüber abgesichert sind.

Verbesserungsbedarf in der Koordination

Obwohl Begleitende Maßnahmen überwiegend an Schwachstellen im System ansetzen, werden einige Bereiche nicht ausreichend oder aber übermäßig gefördert. Im öffentlichen Finanzwesen etwa engagieren sich viele Geber in Budgetplanungsprozessen. Nur wenige Begleitende Maßnahmen zielen hingegen auf die Budgetumsetzung, wenn die Regierung die geplanten Ausgaben tätigt oder tagespolitischen Erfordernissen anpasst. Ähnliches gilt für die Planung und Umsetzung von Entwicklungspolitiken und Reformen.

Trotz verstärkter Anstrengungen ist die Koordination der Geber vielerorts noch immer ungenügend. Der Politikdialog wird nicht systematisch zur Abstimmung von Planung und Umsetzung von Begleitenden Maßnahmen genutzt. In großen Gebergruppen fehlt häufig bereits der Überblick über die Vielfalt an Beratungs- und Unterstützungsangeboten einzelner Geber. Während technische Arbeitsgruppen – besonders zum öffentlichen Finanzwesen – oft gut funktionieren, erschweren die unterschiedlichen administrativen und inhaltlichen Vorgaben einzelner Geberländer die Abstimmung in anderen Gremien der Budgethilfegeber in den Partnerländern.

Auch innerhalb der deutschen EZ koordinieren KfW und GIZ ihre Begleitenden Maßnahmen nur punktuell. Dadurch bleiben Synergiepotenziale ungenutzt. Während die KfW ihre Begleitmaßnahmen direkt mit der Budgethilfe verknüpft, sind relevante Unterstützungsleistungen der GIZ nicht ausreichend in das Portfolio integriert. Obwohl Maßnahmen zur Förderung des öffentlichen Finanzwesens, der Fiskaldezentralisierung und der demokratischen Rechenschaftslegung zu den Zielen der Budgethilfe beitragen, werden diese von Vertreterinnen und Vertretern der GIZ vielfach nicht als begleitend verstanden. In dieser Situation hängt es vom Engagement der örtlichen BMZ-Vertretung ab, wie gut deutsche Begleitende Maßnahmen koordiniert sind.

Veränderungen im Budgethilfsumfeld

In den letzten Jahren hat die Bedeutung der allgemeinen Budgethilfe abgenommen. Dies zeigt sich in den Portfolios bilateraler Geber wie auch am rückläufigen Anteil der Budgethilfe an den nationalen Haushalten der Partnerländer, z.B. in Subsahara-Afrika. Trotz sinkender bilateraler Budgethilfesagen leistet Deutschland weiterhin indirekt als wichtigster Beitragszahler der EU Budgethilfe. Die Relevanz Begleitender Maßnahmen zur Stärkung der Partnersysteme bleibt somit erhalten. Im Kontext steigender Eigeneinnahmen der Partnerländer ist die Stärkung der landeseigenen Systeme und der Kontrollfunktion lokaler Akteure wichtig. Dies trifft besonders für Länder wie Mosambik und Tansania zu, die beträchtliche Einnahmen aus der Rohstoffförderung erwarten und möglichen negativen Folgen des Ressourcenreichtums vorbeugen wollen.

Aktuell gibt es sowohl bei bilateralen Gebern als auch bei der Europäischen Kommission eine Tendenz zu vermehrter Vergabe sektoraler Budgethilfe. Die Effektivität von Sektorbudgethilfe ist gleichermaßen von der Qualität der landeseigenen Systeme abhängig und kann von gezielten Begleitenden Maßnahmen profitieren. Ebenso wurden Wechselwirkungen zwischen Begleitenden Maßnahmen und anderen Elementen des Budgethilfepaketes für die Sektorbudgethilfe festgestellt (Williamson und Dom, 2010). Auf Partnerseite wurde in Mitteleinkommensländern im Rahmen von Sektorbudgethilfe eine hohe Nachfrage nach konkreten Begleitenden Maßnahmen beobachtet. Dabei stehen allerdings sektorspezifische Unterstützungsleistungen im Mittelpunkt. Eine wichtige Frage ist, inwiefern die Sektorbudgethilfegeber Einfluss auf zentrale Institutionen des öffentlichen Finanzwesens und auf übergreifende Reformprozesse nehmen können. Dies bedarf weiterer Untersuchungen.

Auch im Kontext fragiler Staaten sind Begleitende Maßnahmen relevant. Während bilaterale Geber in fragilen Staaten Zurückhaltung üben, leistet die Europäische Kommission seit 2012 dort gezielt allgemeine Budgethilfe. Begleitende Maßnahmen sind gerade in Ländern mit schwachen staatlichen Strukturen bedeutsam und können beim Aufbau von funktionsfähigen Verwaltungsstrukturen einen wichtigen Beitrag leisten. Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit und der Kapazitätsentwicklung in potenziellen Budgethilfempfängerländern können genutzt werden, um die dortigen Partnersysteme zu stärken und das öffentliche Finanzwesen für eine eventuelle (Wieder-) Aufnahme der sektoralen oder allgemeinen Budgethilfe vorzubereiten.

Fazit

Begleitende Maßnahmen bleiben auch in einem veränderten Budgethilfenumfeld relevant. Sie tragen zur Steigerung der Effektivität des Instruments Budgethilfe bei. In Ländern ohne bilaterale deutsche Budgethilfe bestehen Synergiepotenziale mit der Budgethilfe anderer Geber, insbesondere der Europäischen Kommission. Die für die allgemeine Budgethilfe identifizierten Potenziale des deutschen Instrumentenmix sind auch im Kontext der Sektorbudgethilfe relevant.

- Um Synergiepotenziale zu nutzen, sollten bereits laufende und geplante Begleitende Maßnahmen besser mit anderen Elementen der Budgethilfe verzahnt werden.
- Die Geber von Budgethilfe sollten die verschiedenen Foren des Politikdialogs stärker dazu nutzen, die Bedarfe für Unterstützungsleistungen im Dialog mit den Partnern zu

identifizieren und Begleitende Maßnahmen innerhalb der Gebergruppe zu koordinieren.

- Innerhalb der deutschen EZ sollte der gesamte Prozess der Planung, Umsetzung und des Monitorings bereits laufender und geplanter Begleitender Maßnahmen in enger Abstimmung zwischen der BMZ-Vertretung in den Botschaften, der GIZ und der KfW erfolgen.

Disclaimer

Dieser Policy Brief basiert auf den Erkenntnissen der von DEval durchgeführten Evaluierung der Begleitenden Maßnahmen der allgemeinen Budgethilfe in Subsahara-Afrika. Untersucht wurden Relevanz, Wirkungsweise und Erfolgsfaktoren Begleitender Maßnahmen der allgemeinen Budgethilfe in neun Ländern Subsahara-Afrikas zwischen 2003 und 2013. Der Evaluierungsbericht ist online verfügbar auf www.DEval.org.

Literatur

Krisch, F., J. Schmitt und U. Dörr (2015), *Begleitende Maßnahmen der allgemeinen Budgethilfe in Subsahara-Afrika*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Williamson, T. und C. Dom (2010), *Sector budget support in practice*, Overseas Development Institute, London.

Autoren



Franziska Krisch
Evaluatorin – Teamleitung,
DEval



Johannes Schmitt
Evaluator, DEval

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.