

# ZUR ZUKUNFT INTEGRIERTER POLITIKBASIERTER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

## *Lehren aus dem Ausstieg aus der allgemeinen Budgethilfe in Malawi, Ruanda, Uganda und Sambia*

### Zusammenfassung

Um die Jahrtausendwende zog die internationale Gemeinschaft Bilanz und bescheinigte den bis dato verwendeten Ansätzen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eine begrenzte Wirksamkeit. Ausgehend von diesem Befund wurden 2005 die Paris-Prinzipien für eine wirksamere EZ formuliert. Sie umfassen Eigenverantwortung der Partner, Partnerorientierung, Harmonisierung unter den Gebern, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht. Für die Umsetzung dieser Prinzipien waren Ansätze nötig, die an den Strategien der Partnerregierungen ausgerichtet sind und zudem die Beiträge der politischen, der finanziellen und der technischen Zusammenarbeit systematisch integrieren, darunter die Budgethilfe. Gleichzeitig entwickelte sich von Beginn an eine kontroverse Debatte um mögliche treuhänderische und politische Risiken dieser EZ-Modalität. Diese Debatte intensivierte sich über die Jahre und führte schließlich zum Ausstieg vieler Geber aus der allgemeinen Budgethilfe.

Die Evaluierung des DEval hat die Auswirkungen des Ausstiegs aus der Budgethilfe analysiert. Dabei wurde insbesondere untersucht, inwiefern die erreichten positiven Wirkungen der Budgethilfe den plötzlichen Ausstieg aus der Modalität überdauern. Die Evaluierung kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Ein Großteil der positiven Effekte der Budgethilfe überdauert einen ungeplanten und unkoordinierten Ausstieg nicht.
- Der Ausstieg aus der Budgethilfe führt zur Schwächung der Dialogstrukturen zwischen Gebern und Partnern. Dies gilt insbesondere für den politischen Dialog zu Entwicklungsstrategien, Politiken und öffentlichem Haushalt.
- Die Harmonisierung zwischen den Gebern nimmt ab, die Fragmentierung der EZ-Portfolios der Geber steigt an.

- Kurzfristig trägt der Ausstieg aus der Budgethilfe zur makroökonomischen Destabilisierung in den Partnerländern bei.
- Neue (externe) Anreize wie die Aussicht auf eine Rückkehr zu präferierten Modalitäten oder bevorstehende Wahlen können den Wegfall der Budgethilfe in Bereichen kompensieren, in denen systemische Effekte durch Budgethilfe-Programme angelegt sind, beispielsweise im öffentlichen Finanzwesen.

Trotz eines relativ kleinen Anteils an den Gesamtaufwendungen für die Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) hatte die Budgethilfe positive Auswirkungen auf das gesamte EZ-Portfolio in den jeweiligen Empfängerländern und führte zu mehr Koordinierung zwischen den Gebern. Entsprechende Wirkungen waren zuvor durch andere EZ-Instrumente mit weitaus größeren Anteilen an der Gesamt-ODA nicht in gleichem Maße erreicht worden. Die Evaluierung empfiehlt daher – gerade mit Blick auf gegenwärtige Initiativen wie dem Marshallplan mit Afrika – in geeigneten Kontexten wieder vermehrt auf EZ-Ansätze zurückzugreifen, welche die Partnerregierungen direkt in der Umsetzung ihrer eigenen Entwicklungsstrategien und -politiken unterstützen. Diese Ansätze sollten auch auf europäischer Ebene mit EU-Kommission und Mitgliedsstaaten diskutiert werden. Solche politikbasierten EZ-Modalitäten sollten finanzielle Beiträge, technische Zusammenarbeit, einen Politikdialog und Regelungen zur gegenseitigen Rechenschaftspflicht in einem integrierten Ansatz gezielt kombinieren.

Gleichzeitig sollten nachhaltige Strategien für einen möglicherweise notwendigen Ausstieg aus diesen Ansätzen von Beginn an mitgeplant werden, um bereits erreichte positive Wirkungen aufrechterhalten zu können. Insbesondere sollten Vorkehrungen getroffen werden, die es ermöglichen, etablierte Strukturen für den Politikdialog und Regelungen gegenseitiger Rechenschaftspflicht über den Ausstieg hinaus aufrechtzuerhalten.

Abbildung 1: Vergleich Budgethilfe-Effekte mit Auswirkungen des Ausstiegs



### Ziele und Funktionsweise der Budgethilfe

Hauptziel der Budgethilfe ist es, Partnerregierungen bei der Umsetzung ihrer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie finanziell zu unterstützen (Finanzierungsfunktion) und demokratische Rechenschaftspflichten sowie gute Regierungsführung zu fördern (Governance-Funktion). Um dies zu erreichen, setzt sich das Budgethilfepaket aus vier Elementen zusammen: a) Finanzielle Unterstützung, die direkt in den Haushalt der Partnerregierung fließt und dadurch Prozesse des öffentlichen Finanzwesens stärken soll; b) Politischer Dialog; c) Technische Unterstützung und Kapazitätsaufbau (TA/CD); d) Konditionalität und Regelungen zur gegenseitigen Rechenschaftspflicht bestehend aus *underlying principles* (z. B. demokratische Regierungsführung) und Zielindikatoren des *Performance Assessment Framework* (PAF).

### Ausstieg aus der Budgethilfe

In den Geberländern nimmt die Akzeptanz für Budgethilfe seit 2010 deutlich ab. Fälle von Korruption oder Menschenrechtsverletzungen in den Empfängerländern haben dazu geführt, dass die Beiträge zur Budgethilfe ausgesetzt oder gänzlich eingestellt wurden. Insbesondere bilaterale Geber haben die allgemeine Budgethilfe seit 2012 fast vollständig beendet. Dabei erfolgte der Ausstieg häufig ungeplant und unkoordiniert. Deutschland leistete 2008 noch in sieben Partnerländern allgemeine Budgethilfe, mit Zusagen von rund 130 Millionen Euro, stellte diese aber sukzessive bis 2015 ein. Multilaterale Geber und die Europäische Kommission hingegen setzen die Modalität weiterhin ein.

Ungeachtet der weitgehenden Abkehr der Geber von integrierten politikbasierten Ansätzen wie der Budgethilfe finden sich die Prinzipien wirksamer EZ in vielen aktuellen entwicklungspolitischen Agenden wieder. So bewertet die *Global Partnership for Effective Development Co-operation* die Wirksamkeit der EZ weiterhin größtenteils anhand dieser Prinzipien. Auch der Marshallplan mit Afrika der Bundesregierung betont die Unerlässlichkeit der Eigenverantwortung afrikanischer Staaten und die Notwendigkeit eines integrierten Gesamtkonzepts.

### Exit-Evaluierung: Fallauswahl und Vorgehensweise

Die Auswirkungen des Ausstiegs aus der Budgethilfe wurden in der Evaluierung anhand von vier Fallstudien in Malawi, Ruanda, Uganda und Sambia analysiert. Eine Gemeinsamkeit der betrachteten Länder ist, dass der Ausstieg aufgrund einer Verletzung der Konditionalität (*underlying principles*) kurzfristig erfolgte. Für eine bestmögliche Zuordnung der beobachteten Effekte zum Ausstieg aus der Modalität wurde ein komparatives Fallstudiendesign um die Methode des *Process Tracing* ergänzt. Die Folgen des Ausstiegs wurden zudem mit den Ergebnissen einer vorherigen DEval-Evaluationssynthese zur Wirksamkeit von Budgethilfe (Orth et al., 2017) verglichen, in der die gesammelte Evidenz zu Budgethilfe-Effekten systematisch ausgewertet wurde.

### Ergebnisse in der Gesamtschau

In Abbildung 1 werden die positiven Effekte, die durch eine Vielzahl von Studien belegt sind und in der DEval-Evaluationssynthese zur Wirksamkeit von Budgethilfe aggregiert wurden, den zu meist negativen Effekten gegenübergestellt. Dabei wird deutlich, dass die positiven Effekte der Budgethilfe einen verfrühten und unkoordinierten Ausstieg meist nicht überdauern.

## Auswirkungen des Ausstiegs

---

### Negative Effekte

- Der Ausstieg aus der Budgethilfe führt zur Schwächung der Dialogstrukturen zwischen Gebern und Partnern. Dies gilt insbesondere für den politischen Dialog zu Entwicklungsstrategien, Politiken und öffentlichem Haushalt.

Durch den Wegfall des Dialogs auf hoher politischer Ebene sinken zum einen die Beteiligung der Partner an der Ausgestaltung von Geberprogrammen und die Möglichkeiten für Geber, Beiträge zu nationalen Politiken zu leisten; zum anderen werden Themen der Dialoge auf technischer Ebene nicht mehr auf übergeordneter Ebene zusammengeführt.

- Die Harmonisierung unter den Gebern sinkt, und die Geberportfolios sind stärker fragmentiert.

In den Partnerländern änderte sich das Gesamtfördervolumen nach dem Ausstieg kaum; allerdings wurden die Budgethilfemittel in projektbasierte Instrumente reprogrammiert und nicht etwa in andere gebergemeinschaftliche Ansätze, beispielsweise Korbfinanzierungen. Durch den Rückgang der gemeinschaftsfinanzierten Ansätze und den Wegfall der Dialogstrukturen ist die Koordination und Harmonisierung zwischen den Gebern erheblich beeinträchtigt.

- Kurzfristig trägt der Ausstieg aus der Budgethilfe zu einer wirtschaftlichen Destabilisierung bei.

Der Wegfall der Budgethilfe wurde größtenteils durch Neuverschuldung kompensiert. Dadurch stieg die Gefahr, dass Privatinvestitionen verdrängt werden. Zudem mussten Zahlungen für den Schuldendienst erhöht werden. Dies schlug sich in drei der vier Fallstudien-Länder (Ausnahme Malawi) negativ im BIP-Wachstum nieder: Es brach im Vergleich zum regionalen Durchschnitt um bis zu 5 Prozentpunkte ein und erholte sich erst nach rund zwei Jahren.

### Systemisch angelegte Effekte

Budgethilfe konnte in wichtigen Bereichen systemische Effekte bewirken. Zu diesen gehörten:

- Erhöhung potenziell armutsrelevanter Staatsausgaben
- Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens
- Stärkung der innerstaatlichen Rechenschaftspflicht

Ob diese Wirkungen gegenüber einem ungeplanten und kurzfristigen Ausstieg robust sind, hängt davon ab, ob neue Anreize für Reformen vorliegen bzw. ob stärkere Eigenverantwortung für Reformen von Seiten des Partnerlandes übernommen wird. Anreize wurden beispielsweise durch die Aussicht auf einen Wiedereinstieg der Geber in die Budgethilfe (Malawi) oder für den Erhalt von Wählerstimmen (Wahlkampf in Sambia) geschaffen. Fehlen entsprechende Anreize, kommt es zu negativen Entwicklungen. In einem solchen Fall überdauern die systemischen Effekte der Budgethilfe den Ausstieg nicht.

Die derzeit verfügbaren Daten zur Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und zur Nicht-Einkommensarmut suggerieren, dass diese durch den plötzlichen Ausstieg aus der Modalität bisher nicht beeinträchtigt wurden. Allerdings ist die Datenlage noch nicht ausreichend, um mögliche Langzeiteffekte des Ausstiegs zu beurteilen.

## Fazit und Empfehlungen

---

In Budgethilfe-Empfängerländern machte der Anteil von Budgethilfe an den gesamten ODA-Zahlungen zwischen 2000 und 2016 im Durchschnitt nur 10 Prozent aus. Dennoch hat Budgethilfe in einigen Entwicklungsbereichen positive Wirkungen erzielt und formalisierte Strukturen für den politischen Dialog sowie einen Rahmen für die gegenseitige Rechenschaftspflicht geschaffen. Andere Modalitäten haben das mit einem wesentlich größeren Anteil an der ODA nicht im gleichen Maße erreicht.

Die im Rahmen der Budgethilfe etablierten Strukturen – wie Politikdialog, konsequente Ausrichtung an den Politiken der Partner und Verwendung von Indikatoren zur Messung des Reformfortschritts – haben auch die Harmonisierung und Koordination in anderen Modalitäten und damit deren Effektivität positiv beeinflusst.

Der umfassende und plötzliche Ausstieg aus der Budgethilfe in den vier Fallstudienländern hat diese positiven Effekte der Budgethilfe größtenteils zunichtegemacht. Dabei gehen die Auswirkungen weit über das bloße Aussetzen der finanziellen Unterstützung hinaus. Der Wegfall der etablierten Strukturen beeinträchtigt die Qualität und Wirksamkeit der EZ insgesamt. Damit findet sich die EZ erneut mit denjenigen Herausforderungen konfrontiert, zu deren Lösung sie sich zuvor für den Einsatz programmbasierter Ansätze entschieden hatte.

Um die Nachhaltigkeit der erzielten Effekte von Budgethilfe nach Programmende sicherzustellen, sollten daher von Anfang an Ausstiegsstrategien entworfen werden, die einen koordinierten und strukturierten Ausstieg gewährleisten und negative Auswirkungen minimieren. Hierzu gehört auch die frühzeitige und begleitende Kommunikation mit der Partnerregierung zum Ausstiegsprozess. Die Fortführung des Dialogs auf hoher politischer Ebene ist essenziell, um Themen zusammenzuführen, die in verschiedenen technischen Dialogen diskutiert werden.

Zur Umsetzung von Strategien, die ein koordiniertes und gemeinsames Vorgehen vorsehen – etwa die Agenda 2030 oder Deutschlands Marshallplan mit Afrika – sollten sich Geber in geeigneten Kontexten wieder verstärkt gemeinsamen integrierten Ansätzen der EZ zur Unterstützung partnereigener Strategien und Politiken zuwenden, sei dies durch Budgethilfe oder durch Modalitäten mit ähnlichen Charakteristika.

Die Evaluierung formuliert dementsprechend folgende Empfehlungen:

## Empfehlungen

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

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 – insbesondere wenn ein plötzlicher und ungeplanter Ausstieg erforderlich wird aufgrund der Verletzung von Konditionalität durch die Partnerregierungen.

Das BMZ und andere bi- und multilaterale Geber sollten die Ansätze zur integrierten Bereitstellung von Finanzierung, Technischer Zusammenarbeit, Politikdialog und gegenseitiger Rechenschaftspflicht so gestalten, dass eine gemeinsame koordinierte Umsetzung gewährleistet wird.

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

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.

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.

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

## Literatur

**Orth, M. et al. (2017)**, What We Know about the Effectiveness of Budget Support. Evaluation Synthesis, German Institute for Development Evaluation (DEval), Bonn.

**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.



**Magdalena Orth**  
Teamleiterin



**Gunnar Gotz**  
Evaluator

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 Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.