

Leiderer, Stefan

**Research Report**

## Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit: weder Teufelszeug noch Allheilmittel

Analysen und Stellungnahmen, No. 10/2009

**Provided in Cooperation with:**

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

*Suggested Citation:* Leiderer, Stefan (2009) : Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit: weder Teufelszeug noch Allheilmittel, Analysen und Stellungnahmen, No. 10/2009, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199917>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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



## Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit – weder Teufelszeug noch Allheilmittel

Budgethilfe wird in Deutschland nach wie vor kontrovers diskutiert. Dabei ist das Instrument in der EZ-Praxis mittlerweile gut etabliert. Allerdings besteht unter Praktikern auch Einigkeit darüber, dass sie nur für eine begrenzte Gruppe von Ländern in Frage kommt und stets im Verbund mit anderen Instrumenten einzusetzen ist. Denn den potenziellen Vorteilen des Instruments stehen auch ernstzunehmende Risiken gegenüber. In der deutschen bilateralen EZ macht Budgethilfe nach wie vor nur einen geringen Anteil aus (2008 2,5% der Zusagen). Bisherige Erfahrungen und Evaluierungen bestätigen, dass Budgethilfe ein sinnvolles Instrument sein kann, um die Qualität des Politikdialogs, Transparenz und Rechenschaftspflicht in der Haushaltsführung der Empfängerregierungen wie auch die Ge-

berharmonisierung zu stärken. Bislang liegen allerdings kaum Erkenntnisse über die konkreten Armutswirkungen des Instruments vor. Gleichzeitig wird zunehmend diskutiert, Budgethilfen auch zur Finanzierung anderer Ziele als der MDGs (bspw. Anpassung an den Klimawandel) einzusetzen. Dies ist allerdings mit Risiken für die potenzielle entwicklungspolitische Wirksamkeit des Instruments verbunden. Eine zentrale Herausforderung für die EZ besteht deshalb zum einen darin, adäquate Evaluierungsmethoden für Budgethilfen zu entwickeln. Zum anderen muss sichergestellt werden, dass das Instrument nicht mit neuen Ansprüchen und Zielsetzungen überfrachtet wird. Hier ist die deutsche EZ konzeptionell und entwicklungspolitisch gefordert.

### Budgethilfe in der Diskussion

Budgethilfe als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wird in der deutschen entwicklungspolitischen Debatte nach wie vor kontrovers diskutiert. Dabei ist das Instrument mittlerweile unter Praktikern weit weniger umstritten als noch zu Beginn der Diskussion. Dafür verlagert sich die Kontroverse seit geraumer Zeit in Deutschland, aber auch in den Niederlanden, Schweden und anderswo, aus den Expertengremien zunehmend in den politischen Raum, wo sie jedoch häufig immer noch von Fehlinformationen und Missverständnissen geprägt ist. Das gilt insbesondere für die häufig überschätzte relative Bedeutung der Budgethilfe an der bilateralen EZ (siehe Kasten).

In Deutschland wurde die Debatte um Budgethilfen und andere neue Formen der EZ von Anfang an auch dadurch verkompliziert, dass sie nicht immer frei von institutionellen Eigeninteressen der EZ-Organisationen geführt wurde. Vielmehr wurde sie stets in einem engen Zusammenhang mit der Diskussion um eine Reorganisation des institutionellen Aufbaus der deutschen EZ (insbesondere die Zusammenlegung von Technischer und Finanzieller Zusammenarbeit) gesehen.

Dieses Papier will einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion um Budgethilfen in der deutschen EZ leisten.

### Umgang der deutschen EZ mit Budgethilfe

In der deutschen EZ wurde Budgethilfen von Beginn an mit erheblicher Skepsis begegnet. Diese Skepsis spiegelte sich auch in der Entscheidung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags im Oktober 2007 wider, den Bundesrechnungshof (BRH) mit einer Untersuchung des Instruments zu beauftragen.

In seinem im Februar 2008 vorgelegten Bericht stellte der BRH die Budgethilfe nicht grundsätzlich in Frage, mahnte aber einen vorsichtigen Umgang mit dem Instrument und eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle bei seinem Einsatz an. Der Haushaltsausschuss hat dies 2009 zum Anlass genommen, sich die Einzelbewilligung aller Vorhaben der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF), zu denen auch die Budgethilfen zählen, vorzubehalten.

Laut Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) verfolgt die deutsche EZ mit der Vergabe von Budgethilfe drei Ziele in ihren Partnerländern: (i) ein *Governance*-Ziel, d. h. die nachhaltige Stärkung staatlicher Institutionen, (ii) ein Effektivitäts- und Effizienzziel, d. h. Harmonisierung und Erhöhung der Wirksamkeit der gemeinsamen Geberbeiträge, sowie (iii) ein Finanzierungsziel, d. h. die Bereitstellung finanzieller Ressourcen für das Erreichen der *Millennium Development Goals* (MDGs). Die Länderauswahl erfolgt anhand einer Analyse der politischen, treuhänderischen und makroökonomischen Rahmenbedingungen. Mindestvoraussetzung für einen Einstieg mit Budgethilfe ist laut BMZ ein mittleres *Governance*-Niveau mit positiver Entwicklungstendenz.

#### Umfang der deutschen Budgethilfe

Mit 61,5 Mio. € lag der Anteil von Budgethilfe an Neuzusagen der bilateralen EZ im Jahr 2008 bei 2,5% (3,7% der Finanziellen Zusammenarbeit) gegenüber 5,8% in 2007 (8,9% der FZ). 2009 sind 229,04 Mio. € geplant (7,88% der Gesamt-EZ, 11,5% der FZ). Diese augenscheinliche Steigerung von 2008 auf 2009 hängt in erster Linie mit einer Häufung von Regierungsverhandlungen 2009 zusammen. Zwischen 2008 und 2009 haben bzw. werden voraussichtlich 11 Länder Zusagen für Budgethilfe (allgemeine und sektorale Budgethilfe) erhalten. Neben Burkina Faso, Ghana, Malawi, Mali, Mosambik, Ruanda, Sambia, Tansania und Uganda gehören dazu auch Peru (Sektorbudgethilfe Siedlungswasserwirtschaft) und Äthiopien (gemeinschaftliches Programm auf subnationaler Ebene zur Sicherung sozialer Grunddienste).

Quelle: Angaben des BMZ

Vorbereitet und durchgeführt werden die deutschen Budgethilfebeiträge durch die KfW-Entwicklungsbank. Auch für die Risikobewertung stützt sich das BMZ auf die Einschätzung der KfW, die diese anhand einer Analyse der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzsystems in den Kategorien (i) institutioneller und rechtlicher Rahmen, (ii) Korruption, (iii) Effektivität staatlichen Handelns, (iv) Eigeneinnahmen, (v) parlamentarische Beteiligung an der Haushaltsbewilligung, (vi) Beschaffungswesen, (vii) Budgetkontrolle sowie (viii) Reformwille und Reformagenda vornimmt. Für diese Einschätzung greift die KfW sowohl auf quantitative Indika-

toren (z. B. die *World Governance Indicators* der Weltbank), wie auch auf qualitative Einschätzungen des Reformwillens und der Reformagenda der Empfängerregierung zurück.

Häufig wird die deutsche Beteiligung an Budgethilfe durch Begleitmaßnahmen ergänzt, etwa durch Programme zur institutionellen Stärkung des Rechnungshofes.

### Zum Hintergrund: Die Debatte um eine wirksamere EZ

Programmorientierte Ansätze in der EZ, zu denen auch die Budgethilfe zu zählen ist, sind einzuordnen in die seit Mitte der 1990er Jahre intensiv geführte internationale Debatte um die Wirksamkeit von EZ. Im Mittelpunkt dieser Diskussion steht vor allem die Frage, mit welchen Modalitäten und Instrumenten die Wirksamkeit der EZ verbessert werden kann.

Ausgangspunkt dieser Diskussion um geeignetere EZ-Instrumente ist die teilweise ernüchternde Bilanz nach über 40 Jahren EZ, die vor allem den traditionellen Projektansatz in der Kritik sieht. Nach dieser Kritik entfalten EZ-Projekte häufig nur lokal begrenzte Wirkungen, verursachen hohe Transaktionskosten, generieren kaum Eigenverantwortlichkeit beim Partner, vernachlässigen strukturelle und systemische Probleme und schwächen die Strukturen der Partnerseite durch *brain drain*, den Aufbau von Parallelstrukturen und die Überlastung lokaler Administrationen durch einen enormen Verhandlungs- und Verwaltungsaufwand.

Gleichzeitig hat sich in der EZ seit Anfang der 1990er Jahre mehr und mehr die Erkenntnis durchgesetzt, dass Entwicklungserfolge in den Empfängerländern ganz entscheidend von der Qualität der Regierungsführung abhängen, auf die die Geber jedoch im Rahmen isolierter Projektansätze kaum relevanten Einfluss nehmen können.

Aus dieser Kritik heraus hat sich ein breiter internationaler Konsens über eine neue „Philosophie“ der EZ herausgebildet, der 2005 in der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* von Geber- und Partnerländervertretern gemeinsam formuliert und von 91 Staaten, 26 internationalen Organisationen und 14 zivilgesellschaftlichen Gruppen unterzeichnet wurde.

Zentrale Prinzipien dieser neuen EZ sind (i) Eigenverantwortlichkeit (*ownership*) der Empfänger von EZ, (ii) die konsequente Ausrichtung der EZ an Strategien und Systemen der Empfängerländer (*alignment*), (iii) konsequente Koordination und Harmonisierung von Geberaktivitäten und -praktiken (*harmonisation*), (iv) eine stärkere Wirkungsorientierung der EZ (*managing for results*) und schließlich (v) gegenseitige Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht (*mutual accountability*).

Als geeignete Modalität zur Umsetzung dieser fünf Prinzipien identifiziert die *Paris Declaration* so genannte *Programme-based Approaches* (PBAs), die definiert werden als EZ-Ansätze mit den Merkmalen: (a) Trägerschaft durch das Gastland bzw. eine lokale Organisation; (b) einheitlicher umfassender Programm- und Budgetrahmen; (c) formal festgelegter Prozess für die Geberkoordination und die Harmonisierung der Geberpraktiken in den Bereichen Berichtswesen, Budgetierung, Finanzmanagement und Beschaffungswesen; (d) Anstrengungen zur verstärkten Nutzung lokaler Systeme für Programmgestaltung und -umsetzung, Finanzmanagement, Monitoring und Evaluierung.

PBAs können nach allgemeinem Verständnis durch unterschiedliche Instrumente umgesetzt und unterstützt werden, wobei das Instrumentarium von Einzelprojekten im Rahmen von sektorweiten Ansätzen über die gemeinschaftliche Finanzierung mit mehreren Gebern von mehr oder minder klar

abgegrenzten Maßnahmenbündeln (*basket financing*) bis hin zu sektoralen und allgemeinen Budgethilfen ohne spezifische Zweckbindung reicht.

Neben den fünf Prinzipien für eine wirksamere EZ haben sich die Unterzeichner der *Paris Declaration* auch auf zwölf (mit messbaren Indikatoren versehene) Ziele verpflichtet. Diese Zielsetzung sieht unter anderem vor, dass bis 2010 66 % der EZ-Beiträge der unterzeichnenden Geber über PBAs bereitgestellt werden sollen. Zum Vergleich: 2007 erreichte Deutschland gerade einmal 24 % (Ashoff 2008).

### Chancen und Risiken der Budgethilfe

Budgethilfe als weitreichendste (aber bei weitem nicht einzige!) Form von PBAs ist somit eine Reaktion auf die Erkenntnis, dass i) projektbasierte EZ ungenügende (systemische) Wirkungen entfaltet hat, ii) zur Erreichung der MDGs substanziell mehr Mittel erforderlich sind und iii) *Good Governance* eine Schlüsselrolle für Entwicklungsprozesse und die Wirksamkeit von EZ spielt.

Die potenziellen Vorteile von Budgethilfen und anderen Formen von PBAs werden deshalb vor allem gesehen in (i) geringeren Transaktionskosten für die Empfänger, (ii) in einem substanziell gestärkten Politikdialog zwischen Gebern und Partnerregierung – verbunden mit einem besseren politischen Hebel, um entscheidende Verbesserungen der Transparenz, Effektivität und Korruptionsbekämpfung bei der Verwaltung öffentlicher Finanzen zu bewirken –, (iii) in der verbesserten Vorhersehbarkeit und damit Planbarkeit von EZ-Mitteln für die Empfänger, (iv) in einer verbesserten Geberkoordination sowie (v) in der Förderung von *ownership* und *accountability* der Empfängerregierungen.

Prominenter als die erhofften Vorteile werden in der öffentlichen Diskussion um Budgethilfe allerdings die mit dem Instrument verbundenen Risiken wahrgenommen. Im Mittelpunkt stehen dabei die sogenannten treuhänderischen Risiken, d. h. die Gefahr, dass die bereitgestellten Mittel nicht oder nicht effizient für die von den Gebern intendierten Zwecke verwendet werden.

Dabei wird besonders die erhöhte Gefahr einer Veruntreuung der Mittel durch Korruption als zentrales Argument gegen Budgethilfe angeführt. Befürworter des Instruments halten dagegen, dass gerade durch Budgethilfe die Aufmerksamkeit der Geber verstärkt auf Korruptionsrisiken in der öffentlichen Mittelbewirtschaftung gelenkt wird und die Geber aufgrund der von ihnen bereitgestellten Mittel auch ein legitimes und von den Empfängern unbestreitbares Interesse an einer Minderung dieser Risiken haben. Entsprechende Konditionalitäten und Sicherungsmechanismen könnten deshalb stärkere systemische Wirkungen auf das Korruptionsniveau in den Empfängerstaaten entfalten, als dies im Rahmen der Projekthilfe möglich sei. Denn anders als in Projekten, bei denen sich Maßnahmen zur Verringerung von Korruptionsrisiken in aller Regel auf die im Projektrahmen bereitgestellten Mittel beschränken müssen, wirken sich im Zuge des Politikdialogs vereinbarte und durch entsprechende Konditionalitäten unterfütterte Reformen und Sicherungsmaßnahmen zur Korruptionsminderung positiv auf den gesamten Haushalt (d. h. auch auf den aus eigenen Mitteln bestrittene Anteil) des Empfängerlandes aus.

Die treuhänderischen Risiken von Budgethilfe umfassen jedoch neben der Gefahr der Veruntreuung von Mitteln durch Korruption auch die völlig legale Fehlverwendung der Mittel durch die Empfängerregierungen. Dieses Risiko ist in der *Fungibilität* von Haushaltsmitteln begründet, die eine effekti-

ve Zweckbindung von Budgethilfe für armutsorientierte Ausgaben grundsätzlich erschwert. Dabei wird in der Diskussion jedoch häufig übersehen, dass letztlich auch Projektmittel prinzipiell fungibel sind (d. h. für andere als die intendierten Zwecke verwendet werden können), da auch sie der Empfängerregierung zusätzliche finanzielle Spielräume eröffnen. Daher wird argumentiert, dass erst der Politikdialog im Rahmen von Budgethilfe in Verbindung mit entsprechenden Konditionalitäten es den Gebern erlaube, Allokationsentscheidungen der Empfänger explizit zu thematisieren und zu beeinflussen. Zudem würden durch die im Rahmen von Budgethilfen hergestellte Transparenz der Haushaltsführung auch die Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten des Parlaments und der Zivilgesellschaft erhöht und so das Fungibilitätsrisiko zusätzlich gemindert.

Ein weiteres Risiko von Budgethilfe wird darin gesehen, dass sie zu einer Machtkonzentration auf der zentralstaatlichen Ebene und dort vor allem auf das Finanzministerium führe. Dem wiederum wird entgegengehalten, dass gerade die Stärkung demokratisch legitimierter staatlicher Strukturen und der Abbau von Parallelprozessen, die diese in ihrer Funktion und Verantwortlichkeit unterminieren, zum Zielkatalog von Budgethilfe gehöre und eine gestärkte Rolle des Finanzministeriums im Allokationsprozess deshalb prinzipiell positiv zu werten sei.

Ebenso wird des Öfteren angeführt, dass die Stärkung der Rechenschaftspflicht der Regierungen gegenüber externen Gebern zu einer gleichzeitigen Schwächung der internen Rechenschaftslegung gegenüber den eigenen Parlamenten und Bürgern führen könne. Die bisherigen Erfahrungen mit dem Instrument (IDD et al. 2006 und andere) weisen allerdings eher darauf hin, dass sich durch Politikdialog und Konditionalitäten die Transparenz der öffentlichen Haushaltsführung, die Mitwirkungsrechte der Parlamente und die Beteiligung der Zivilgesellschaft am Budgetprozess in den meisten Fällen tendenziell verbessert haben.

Damit sollen die mit Budgethilfen verbundenen Risiken keineswegs klein geredet werden. Tatsächlich weisen die Systeme für das öffentliche Finanzmanagement, die öffentliche Auftragsvergabe wie auch die externe Haushaltskontrolle durch Rechnungshöfe und Parlamente in letztlich allen Ländern, die für Budgethilfe in Frage kommen, einen erheblichen Reformbedarf auf.

Diesen Risiken stehen aber auch erhebliche entwicklungspolitische Chancen des Instruments gegenüber. Entscheidend dabei ist, dass die mit Budgethilfen in Verbindung gebrachten Risiken in der Regel systemische Entwicklungsrisiken in den Empfängerländern darstellen, deren Auswirkungen auch unmittelbar die Erfolgspotenziale und Nachhaltigkeit anderer Formen von EZ wie auch eigener Entwicklungsanstrengungen der Länder berühren. Deshalb ist es auch in der Regel unrealistisch, diese Risiken mit Projekten umgehen zu wollen. Vielmehr muss es darum gehen, Risiken einzelfallbezogen realistisch einzuschätzen und adäquate Maßnahmen zu ihrer Minderung zu identifizieren. Budgethilfe bietet hierfür wichtige Ansatzpunkte. Gleichzeitig manifestieren sich bei diesem Instrument die generellen Risiken und Herausforderungen der EZ aber eben auch oft ungleich deutlicher als bei anderen Ansätzen.

### Das „Standardmodell“ der Budgethilfe

Angesichts der unbestreitbaren Risiken sind sich die meisten bilateralen Geber einig, dass Budgethilfen prinzipiell nur für eine relativ kleine Gruppe von Entwicklungsländern in Frage

kommen. Zu den wichtigsten Voraussetzungen für die Wirksamkeit des Instruments zählen nach allgemeiner Einschätzung neben (i) einer hinreichenden Abhängigkeit von EZ-Mitteln, ohne die die Geber über keinen nennenswerten Hebel zur Verbesserung von Regierungsführung und Politikentscheidungen verfügen, (ii) ein Mindestmaß an demokratischen Strukturen und Legitimität der Regierung sowie (iii) ein Mindestmaß an Transparenz und Effektivität des öffentlichen Budgetmanagements in Verbindung mit (iv) einer konsequenten Entwicklungsorientierung und glaubwürdigem Reformwillen der Regierung. In der Praxis sind Budgethilfen deshalb – bis auf einige wenige Ausnahmen in Asien und Lateinamerika – in erster Linie für reformdynamische Niedrigeinkommensländer in Subsahara-Afrika relevant.

Zwar unterscheiden sich Länderauswahl und konkrete Ausgestaltung der Programme, Verfahren und Auszahlungsbedingungen teilweise erheblich zwischen den Gebern. Das ist zum einen unterschiedlichen Prioritäten beim Einsatz des Instruments (etwa Förderung von *Good Governance* versus MDG-Finanzierung) geschuldet. Zum anderen nehmen die Geber oft auch eine unterschiedliche Abwägung von Chancen und Risiken vor und kommen zu unterschiedlichen Einschätzungen, was im Einzelfall ein ausreichendes Maß an guter Regierungsführung darstellt. Dennoch weisen die meisten Budgethilfeporhaben einige zentrale Gemeinsamkeiten auf, die gewissermaßen als „Standardmodell“ der Budgethilfe in Niedrigeinkommensländern gelten können.

Voraussetzung für Budgethilfe ist prinzipiell eine nationale Entwicklungs- oder Armutsreduktionsstrategie (*Poverty Reduction Strategy* – PRS), die über den nationalen Haushalt des Empfängerlandes umgesetzt wird. Wo mehrere Geber allgemeine Budgethilfe leisten, koordinieren diese den Politikdialog mit der Empfängerregierung wie auch ihre Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Regierung und (wenngleich nicht immer in ausreichendem Maße) die Bedingungen für die Auszahlung der individuellen Beiträge in speziellen Budgethilfe-Gebergruppen. Ein oder mehrere Geber übernehmen im Rotationsverfahren den Vorsitz dieser Gruppe. Der Dialog zu sektorspezifischen Fragen wird in der Regel in eigenen *Sector Working Groups* geführt, in denen Regierung und an den Sektorfragen interessierte Geber Politiken und Programme für den jeweiligen Sektor diskutieren.

Die Umsetzung der vereinbarten Politiken und Konditionen durch die Regierung wird regelmäßig anhand vorab verhandelter *Performance Assessment Frameworks* (PAF) bewertet, die auf aus der PRS abgeleiteten Indikatoren basieren. Neben Leistungsindikatoren, welche die Umsetzung der in der PRS niedergelegten Sektorpolitiken bewerten, beinhalten die PAFs auch immer Indikatoren, die sich auf die Transparenz und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzmanagements und andere *Governance*-Themen, wie etwa Dezentralisierung, beziehen.

Die Geber sind aufgefordert – zeitlich abgestimmt auf die nationalen Planungs- und Haushaltsprozesse des Empfängerlandes –, verlässliche Zusagen (zunehmend auf einer Mehrjahresbasis) zu machen und ihre Beiträge entsprechend terminiert auszuzahlen, um eine planbare und kontinuierliche Finanzierung der PRS sicherzustellen.

### Ein wirksames EZ-Instrument?

Erste Untersuchungen zur Wirksamkeit von Budgethilfen kommen zu dem Ergebnis, dass sie sich positiv auf Geberharmonisierung, Partnerorientierung und Politikformulierung sowie auf die Allokation und Effizienz öffentlicher Ausgaben

und die Qualität des öffentlichen Budgetmanagements auswirken (IDD et al. 2006). Gleichzeitig zeigt sich, dass mit dem Instrument die Transaktionskosten von EZ zumindest für die Geber erheblich steigen, wobei allerdings die konzeptionelle Abgrenzung zwischen unproduktiven Transaktionskosten und Investitionen in Geberharmonisierung, Politikdialog und Leistungsbewertung nicht immer einfach ist. Die Aggregation der verschiedenen Geberpräferenzen in den PAF-Indikatoren ist oft konfliktiv.

Des Weiteren zeigt sich, dass selbst bei glaubhaftem Reformwillen der Empfänger häufig die Kapazitäten zur Umsetzung notwendiger Reformen fehlen. Daher ist man sich unter EZ-Praktikern weitgehend einig, dass Budgethilfen zwar ein sinnvolles Instrument darstellen können, letztlich aber immer im Verbund mit anderen Instrumenten – unter anderem zum Aufbau dieser Kapazitäten – eingesetzt werden müssen, um ihr volles Wirkungspotenzial entfalten zu können.

Positive Armutswirkungen von Budgethilfen sind allerdings bislang kaum belegt. Dies liegt zum einen daran, dass es sich um ein immer noch relativ neues Instrument handelt, dessen angestrebte Wirkungen auf Armutsreduktion und Wachstum erst mittel- bis langfristig zu erwarten sind. Vor allem ist aber auch eine eindeutige Zuordnung von Entwicklungsergebnissen zu einzelnen Finanzierungsbeiträgen aus Budgethilfen nicht ohne weiteres möglich. Dementsprechend liegen bislang auch kaum Erkenntnisse über Wirkungen unterschiedlicher Ausgestaltungen von Budgethilfe in Bezug auf die Länderauswahl, Form und Themen des Politikdialogs oder Konditionalitäten vor.

Bislang verfolgte Ansätze zur Evaluierung von Budgethilfe krankten vor allem daran, dass sie die vermuteten Wirkungsketten nicht in ihrer vollen Länge und Komplexität erfassen und die hohe Heterogenität der mit Budgethilfe bereitgestellten Ressourcen (Finanzierung, Politikdialog, Konditionalitäten) nicht angemessen berücksichtigen. Die neuere Debatte um geeignete Evaluierungsmethoden richtet sich deshalb primär auf integrierte Ansätze, die durch die systematische Verknüpfung quantitativer und qualitativer Methoden auf den verschiedenen Wirkungsebenen der Komplexität des Instruments Rechnung tragen.

### Neue Herausforderungen im Umgang mit Budgethilfe

Neben dem grundsätzlichen Evaluierungsproblem stellen sich zunehmend auch neue Herausforderungen im Umgang mit Budgethilfen, die weniger den Risiken als vielmehr den potenziellen Vorteilen des Instruments geschuldet sind.

So wird seit kurzem vermehrt diskutiert, ob sich Budgethilfe nicht auch zur Finanzierung anderer Aufgaben in Entwicklungsländern eignet, etwa zur Finanzierung der Anpassung an den Klimawandel oder zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise. Diese Aufgaben sind nicht nur ähnlich finanzierungsintensiv wie das Erreichen der MDGs, sondern erfordern ebenso umfassende nationale Strategien, die über die ländereigenen Strukturen und Prozesse umzusetzen sind.

Eine solche Ausweitung der Budgethilfe birgt jedoch neben dem Vorteil, auf ein bereits etabliertes Instrument zurückgreifen zu können, um große Mittelvolumen umzusetzen, auch Risiken für die Effektivität von Budgethilfe als EZ-Instrument.

Zum einen würde vermutlich die Absorptionsfähigkeit vieler Entwicklungsländer kurz- und mittelfristig überlastet. Zudem dürfte eine deutliche Erhöhung der Gelder den Mittelabflussdruck gerade bei multilateralen Gebern weiter erhöhen. Damit würde es aber auch schwieriger, eine anspruchsvolle und gleichzeitig realistische Konditionierung von Budgethilfen durchzusetzen. Drittens droht, dass der bereits jetzt vielschichtige Politikdialog zwischen Gebern und Nehmern durch neue Themen vollends überfrachtet wird; die mögliche Folge wäre ein überkomplexer Planungsapparat mit wenig Politik-effektivität und eine mögliche Verdrängung von Kernthemen wie *Good Governance* und Armutsbekämpfung.

### Fazit

In der internationalen EZ ist Budgethilfe mittlerweile ein fest etabliertes Instrument, über dessen endgültige Armutswirkungen allerdings noch zu wenig bekannt ist. Den ernst zu nehmenden Risiken des Instruments stehen jedoch wichtige entwicklungspolitische Chancen gegenüber.

Die deutsche EZ beteiligt sich bislang nur recht zurückhaltend an Budgethilfen. Sie sollte jedoch das Ziel der *Paris Declaration*, bis 2010 66% der EZ über PBAs (nicht nur Budgethilfen!) umzusetzen, ernst nehmen, um den Anforderungen an eine wirksamere EZ gerecht zu werden.

Dieses Ziel wird sich jedoch nur erreichen lassen, wenn die EZ weiter darauf hin wirkt, die Voraussetzungen für den wirksamen Einsatz von Budgethilfen und anderen Formen von PBAs zu schaffen. Dazu gehört auch ein besseres Verständnis dieser Voraussetzungen. Deshalb sollte sich die deutsche EZ intensiv an der Entwicklung adäquater Evaluierungsmethoden und ihrem Einsatz in gemeinschaftlichen Evaluierungen von Budgethilfen beteiligen. Erste wichtige Schritte in diese Richtung wurden bereits in die Wege geleitet.

Daneben muß darauf geachtet werden, dass die potenzielle Wirksamkeit des Instruments nicht durch eine Überfrachtung mit neuen Themen und finanziellen Ressourcen gefährdet wird. Hierfür ist ein auch starkes Engagement der Bundesregierung in den entsprechenden multilateralen Foren notwendig, um die entwicklungspolitische Kohärenz beim Einsatz von Budgethilfen für andere Zwecke als die MDG-Erreichung sicherzustellen.



**Stefan Leiderer**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
des DIE

### Literatur

Ashoff, G. (2008): Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Wo steht Deutschland?, Bonn: DIE (Analysen und Stellungnahmen 5/2008)

BMZ (2008): Konzept zur Budgetfinanzierung im Rahmen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF), Bonn, Berlin (BMZ Konzepte 146)

IDD et al. (2006): Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report, Birmingham: University of Birmingham