

WIE WIRKSAM IST DIE BUDGETHILFE ALS MODALITÄT DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT?

Zusammenfassung

Die Budgethilfe galt einst als konsequenteste Modalität zur Umsetzung der Paris-Prinzipien (siehe Kasten). Die Budgethilfe ist ein gemeinschaftlicher politikbasierter Ansatz, in dem finanzielle und technische Unterstützung, Politikdialog und gegenseitige Rechenschaftspflicht integriert werden. Das Ziel ist die Partnerregierungen bei der Umsetzung ihrer Entwicklungsstrategien und -politiken zu unterstützen. Inzwischen sind jedoch viele Geber aus der Budgethilfe ausgestiegen.

Vor dem Hintergrund einer kontroversen politischen Debatte zu Wirksamkeit und Risiken der Budgethilfe zieht eine Evaluations-synthese des DEval Bilanz. Sie bietet die bislang umfassendste Auswertung der existierenden Evidenz zur Wirksamkeit der Modalität. Sie beantwortet die zentrale Frage, welche (positiven und negativen) Effekte der Budgethilfe als gesichert angesehen werden können, und zeigt bestehende Wissenslücken auf.

Die Evaluierungssynthese kommt zu den folgenden zentralen Ergebnissen für die Empfängerländer:

- Budgethilfe führt zu einem Ansteigen öffentlicher Ausgaben, besonders in den „sozialen“ Sektoren Bildung und Gesundheit.
- Budgethilfe wirkt sich positiv auf die Qualität des öffentlichen Finanzwesens aus.
- Budgethilfe stärkt die „Angebotsseite“ öffentlicher Rechenschaftslegung (Finanzministerium und statistische Ämter). Für die „Nachfrageseite“ (Parlament, Zivilgesellschaft, Medien etc.) konnten keine Langzeiteffekte identifiziert werden.
- Budgethilfe verbessert den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen. Ein Effekt auf die Qualität der Leistungen wurde aber nicht festgestellt.
- Budgethilfe verstärkt bereits bestehende makroökonomische Stabilität. Weitere positive Entwicklungen in der

Wirtschaftsleistung können jedoch nicht eindeutig der Budgethilfe zugeschrieben werden.

In der Budgethilfe werden Finanzierungsbeiträge, Politikdialog, begleitende Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau und Konditionalität gezielt kombiniert um wichtige Entwicklungsziele zu erreichen. Die Evaluationssynthese des DEval belegt relevante Wirkungen der Budgethilfe. Bilaterale Geber sollten daher eine stärkere Investition in integrierte politikbasierte Ansätze prüfen, die ein solches Gesamtpaket aus finanziellen und nicht-finanziellen Beiträgen unter Berücksichtigung der „Wirksamkeits-Prinzipien“ (siehe Kasten) bereitstellen.

Die Erklärung von Paris und programm-basierte Ansätze

Um die Jahrtausendwende vollzog sich in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ein Paradigmenwechsel: Die bis dahin von einer starken Geberkontrolle und politischen Konditionalitäten geprägten Ansätze der EZ hatten nicht die gewünschten Wirkungen gezeigt. Schrittweise formulierte die internationale Gemeinschaft eine neue Agenda für eine wirksamere EZ, die 2005 in der Erklärung von Paris mündete und fünf Prinzipien für eine neue, partnerschaftliche Zusammenarbeit definierte:

- (1) Eigenverantwortung, (2) Partnerorientierung, (3) Harmonisierung, (4) ergebnisorientiertes Management, (5) gegenseitige Rechenschaftspflicht

Die Umsetzung dieser Prinzipien erforderte den Einsatz neuer Modalitäten, die unter dem Begriff „programm-basierte Ansätze“ gefasst werden. Die Budgethilfe galt mithin unter den programm-basierten Ansätzen als bestgeeignete Modalität für die Umsetzung der „Wirksamkeits-Prinzipien“.

Ziele und Begriff der Budgethilfe

Das Hauptziel der Budgethilfe besteht darin, Partnerregierungen bei der Umsetzung ihrer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie finanziell zu unterstützen (Finanzierungsfunktion) und durch die Begleitung von nationalen Reformprozessen die demokratische Rechenschaftspflicht und gute Regierungsführung zu fördern (Governancefunktion). Der finanzielle Beitrag fließt hierfür direkt in den Haushalt der Partnerregierung. Die nicht-finanziellen Beiträge zur Unterstützung der Reformprozesse setzen sich aus Konditionalitäten, Politikdialog und begleitenden Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau zusammen.

Während zu Beginn der Debatte Anfang der 2000er Jahre stärker die Finanzierungsfunktion der Budgethilfe im Vordergrund stand, rückte in den folgenden Jahren die Governancefunktion dieser EZ-Modalität zunehmend in den Fokus. Insofern ist der Begriff „Budgethilfe“ irreführend, da er ausschließlich auf die finanzielle Komponente dieses Gesamtpakets an Maßnahmen fokussiert. Es handelt sich um einen gemeinschaftlichen integrierten Ansatz, der darauf abzielt, entwicklungsorientierte Strategien und Politiken der Partnerländer durch einen formalisierten Politikdialog und den integrierten Einsatz von finanzieller und technischer Unterstützung im Rahmen gegenseitiger Rechenschaftspflicht zu unterstützen.

Die Kontroverse um Budgethilfe

Die Modalität wurde von Teilen der entwicklungspolitischen Fachöffentlichkeit zunehmend skeptisch bewertet. Im Zentrum der Debatte standen dabei weniger die Potenziale der Budgethilfe, sondern vielmehr die befürchteten treuhänderischen und politischen Risiken der Modalität.

In den letzten Jahren hat die Akzeptanz für Budgethilfe in den Geberländern deutlich abgenommen. Oft wurden Korruptionsfälle in den Empfängerländern und die zunehmende Skepsis gegenüber der Modalität zum Anlass genommen, die Beiträge zur Budgethilfe auszusetzen oder ganz einzustellen. Insbesondere bilaterale Geber, darunter auch Deutschland, haben die allgemeine Budgethilfe seit 2012/2013 fast vollständig beendet. Multilaterale Geber hingegen setzen die Modalität weiterhin ein.

Trotz einer wachsenden Zahl an Länderevaluierungen und ersten Synthesestudien, die der Budgethilfe positive Wirkungen bescheinigen, konnten empirische Befunde zur Wirksamkeit der Modali-

tät die Kontroverse bisher kaum versachlichen. Hauptgrund hierfür ist, dass diese Studien auf einer sehr begrenzten Fallzahl basieren und nicht immer erkennen lassen, wie flächendeckend die dargestellten Ergebnisse tatsächlich durch Evidenz gestützt sind. Genau hier setzt die Evaluationssynthese des DEval an.

Systematische Aufarbeitung der Evidenz

Um herauszuarbeiten, welche Effekte der Budgethilfe als gesichert eingestuft werden können, und verbleibende Wissenslücken zu identifizieren, bedient sich die Evaluationssynthese des DEval nahezu der gesamten verfügbaren Literatur zur Wirksamkeit der Modalität (95 Quellen, davon 32 Evaluierungen, 42 wissenschaftliche Veröffentlichungen und 21 Werke aus dem Bereich der „grauen“ Literatur). Diese Quellen wurden zunächst einer systematischen Qualitätsbewertung unterzogen.¹ Die Ergebnisse der überwiegend qualitativen Evaluierungen und Studien wurden dann in Anlehnung an die hohen Standards einer systematischen Überprüfung (systematic review) der Campbell Collaboration² zusammengeführt. Dabei wurden Befunde nur dann als gesicherte Effekte in die Ergebnisse der Evaluationssynthese aufgenommen, wenn sie in hinreichender Zahl in voneinander unabhängigen Studien belegt sind (in mindestens 10 verschiedenen Quellen und mindestens einer aus der Kategorie „Best Evidence“).

Ergebnisse der Evaluationssynthese

Die Evaluationssynthese kommt zu dem Ergebnis, dass die meisten in der allgemein anerkannten Wirkungslogik (OECD DAC, 2012) für die Budgethilfe angenommenen Effekte gut bis sehr gut durch Evidenz belegt sind. Eine besonders gute Abdeckung besteht dabei für Effekte auf die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzwesens sowie auf armutsorientierte Ausgabenpolitiken in den Empfängerländern.

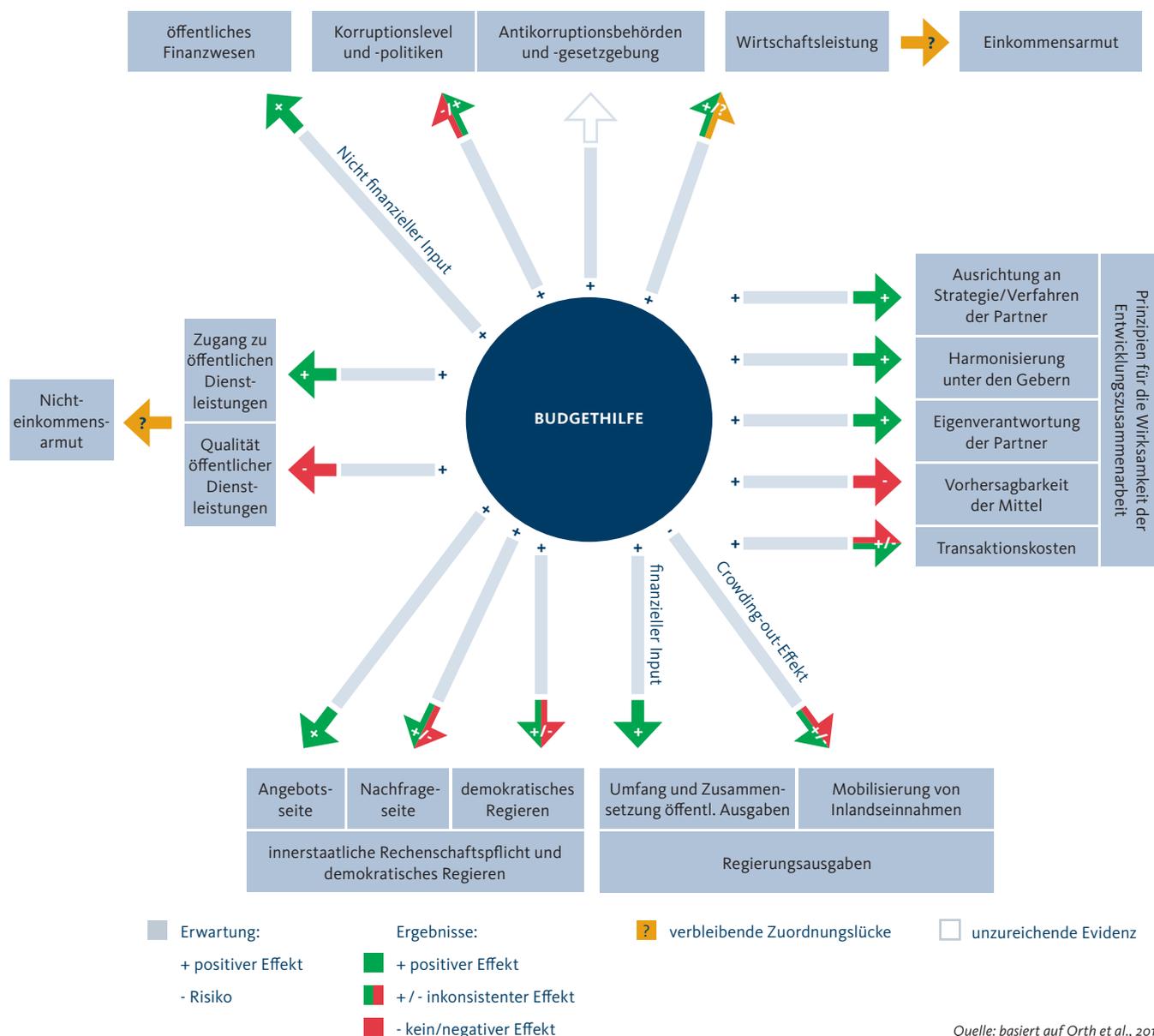
In zentralen Wirkungsbereichen der Budgethilfe sind die gesicherten Effekte in den Empfängerländern hauptsächlich positiv oder zumindest unter bestimmten Kontextbedingungen positiv:

- Budgethilfe führt zu einem Anstieg öffentlicher Ausgaben, insbesondere in den „sozialen“ Sektoren Bildung und Gesundheit.
- Budgethilfe wirkt sich positiv auf die Qualität des öffentlichen Finanzwesens aus, speziell auf die Haushaltsplanung und -aufstellung sowie die Transparenz des Haushalts.
- Budgethilfe stärkt die „Angebotsseite“ öffentlicher Rechenschaftslegung, insbesondere die Leistungsfähigkeit von

¹ Im Zuge der Qualitätsbewertung wurden die Quellen in die Kategorien „Best Evidence“ und „Second Best Evidence“ unterteilt.

² <https://campbellcollaboration.org/>

Abbildung: Die Effekte der Budgethilfe



Institutionen wie dem Finanzministerium und den statistischen Ämtern. Dies geschieht vor allem durch die Stärkung des Haushaltsprozesses bei der Nutzung nationaler Systeme für die Verausgabung von Budgethilfemitteln. Die Rolle und die Leistungsfähigkeit der Rechnungshöfe werden durch Budgethilfe erheblich gestärkt. Für die „Nachfrageseite“ öffentlicher Rechenschaftslegung (Parlament, Zivilgesellschaft, Medien etc.) konnten hingegen keine Langzeiteffekte der Budgethilfe identifiziert werden.

- Budgethilfe verbessert den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen, vor allem in den Sektoren Bildung und Gesundheit. Es konnte allerdings nicht festgestellt werden, dass sich auch die Qualität der zur Verfügung gestellten Leistungen verbessert.

- Budgethilfe unterstützt bereits bestehende makroökonomische Stabilität und ermöglicht die Tilgung von Inlandsschulden. Weitere positive Entwicklungen der Wirtschaftsleistung können jedoch in der Regel nicht eindeutig der Budgethilfe zugeschrieben werden.

Gleichzeitig zeigt die Evaluationssynthese bedeutende Lücken in der Evidenz zu Wirksamkeit und Risiken von Budgethilfe auf. Insbesondere das im politischen Raum in den Geberländern viel diskutierte Risiko der Korruption in Zusammenhang mit der Budgethilfe wird in den Studien überraschenderweise kaum untersucht. Die Evaluationssynthese zeigt, dass es keine Belege für einen systematischen negativen Effekt von Budgethilfe auf

Korruptionsrisiken gibt. Auf Basis der Evidenz kann jedoch nicht beantwortet werden, ob Budgethilfe Korruptionsrisiken reduziert.

Längerfristige und indirekte positive Veränderungen in den Empfängerländern wie die Reduktion der Einkommens- und Nichteinkommensarmut lassen sich ebenfalls nicht zweifelsfrei der Budgethilfe zuschreiben. Dies bedeutet wohlgerne nicht, dass sie tatsächlich keinen Effekt auf Einkommens- und Nichteinkommensarmut hat, sondern lediglich, dass sich auf dieser Ebene die beobachteten Veränderungen nicht methodisch eindeutig auf die Budgethilfe zurückführen lassen.

Zusammengefasst zeigen die dargestellten Effekte, dass das Zusammenspiel von finanziellen und nicht-finanziellen Beiträgen im Rahmen der Budgethilfe positive Wirkungen hervorruft und diese somit als eine entwicklungspolitisch wirksame Modalität der EZ zu bewerten ist.

Fazit und Empfehlung

Die Evaluationssynthese stellt die bislang umfassendste Auswertung der existierenden Evidenz zur Wirksamkeit der Budgethilfe dar. Durch die hohen Anforderungen, die diese Evaluationssynthese an den Abdeckungsgrad von Befunden stellt, kann von einer hohen Verlässlichkeit der Ergebnisse ausgegangen werden.

Literatur

OECD DAC (2012), *Evaluating Budget Support. Methodological Approach*, OECD DAC, Paris.

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

Dabei zeigen sich zwar weiterhin existierende Wissenslücken in wichtigen Themenbereichen, die geschlossen werden müssen und im Rahmen künftiger integrierter politikbasierter Ansätze verstärkt Berücksichtigung finden sollten. Das betrifft die Wirksamkeit auf Ebene der Einkommens- und Nichteinkommensarmut sowie potenzielle Risiken, etwa die Gefahr der Veruntreuung der mit der Budgethilfe bereitgestellten Gelder oder der Fehlallokation von Mitteln durch Partnerregierungen.

Gleichzeitig belegt die Evaluationssynthese aber vor allem, dass das gezielte Zusammenspiel von Finanzierungsbeiträgen, Politikdialog, begleitenden Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau und Konditionalität in einem gemeinschaftlich integrierten Ansatz zu relevanten Wirkungen bei der Förderung wichtiger Entwicklungsziele führt; insbesondere im Bereich armutsrelevanter Ausgabenpolitik, des öffentlichen Finanzwesens, bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen und schließlich für die Angebotsseite innerstaatlicher Rechenschaftspflicht. Angesichts dieser Befunde sollten auch die bilateralen Geber künftig wieder verstärkt eine Investition in integrierte politikbasierte Ansätze prüfen, die den Partnern unter Berücksichtigung der international anerkannten „Wirksamkeits-Prinzipien“ der EZ ein kohärentes Gesamtpaket aus diesen finanziellen und nicht-finanziellen Beiträgen anbieten.



Magdalena Orth
Teamleiterin



Dr. Johannes Schmitt
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.