

## **Mitteilung an den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages**

Das SID Chapter Bonn veranstaltete vom 08.10. bis zum 10.10.2008 in Zusammenarbeit mit der Generaldirektion Entwicklung der Europäischen Kommission und dem DIE (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) ein Seminar zum Thema:

### **“Allgemeine Budgethilfe: Erfahrungen, Ergebnisse und Lehren”**

Das SID Chapter Bonn gehört zusammen mit vier weiteren deutschen Chapters sowie insgesamt 49 Chapters in 29 Ländern zu der "Society for International Development" (SID), einer 1957 gegründeten internationalen NRO mit Sitz in Rom, die sich den Aufgaben und Zielen einer partnerschaftlichen und nachhaltigen internationalen Zusammenarbeit verpflichtet fühlt.

Derzeitiger SID-Präsident ist der ehemalige niederländische Entwicklungsminister Jan Pronk; Europa ist durch Klemens van de Sand im Governing Council vertreten.

Als Referenten nahmen hochrangige Vertreter bilateraler und multilateraler Budgethilfe-Geber teil, darunter:

- die Generaldirektion Entwicklung der EU-Kommission
- der Entwicklungsausschuss der OECD (DAC)
- das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Schweiz
- das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
- das niederländische Außenministerium

Moderiert wurde die Veranstaltung von Stefan Leiderer (DIE), Uwe Holtz (Universität Bonn) und Peter Molt (Universität Trier).<sup>1</sup>

An der fachlichen Diskussion im Rahmen des Seminars nahmen rund 50 Vertreterinnen und Vertreter staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit teil, darunter BMZ, Care, DED, Welthungerhilfe, EED, GTZ, Inwent, KfW sowie entwicklungspolitische Gutachter und Wissenschaftler.

Einige Ergebnisse der Veranstaltung werden Mitgliedern des Bundestagsausschusses für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und des Haushaltsausschusses hiermit im Hinblick auf das Gespräch am 14.10.2008 mit Louis Michel, EU-Kommissar für Entwicklung und Humanitäre Hilfe, und der Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul mit der Bitte um Kenntnisnahme übermittelt.

---

<sup>1</sup> SID Bonn hat außerdem zu diesem entwicklungspolitischen Seminar einen Reader zusammengestellt, der unter der Website [www.sid-bonn.de](http://www.sid-bonn.de) abgerufen werden kann.

1. Um zur Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), zu dauerhafteren Entwicklungserfolgen in den Partnerländern und zu einer wirksameren Verwendung der von den Steuerzahlern in unseren Ländern aufgebrauchten Finanzmittel beizutragen, wird seit einiger Zeit verstärkt das relativ neue Instrument „Allgemeine Budgethilfe“ propagiert.
2. Wie alle Instrumente der EZ will die Budgethilfe zur Verwirklichung der generellen Ziele der Entwicklungspolitik beitragen, also zur Armutsbekämpfung, zu Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, zum Umweltschutz, zur Friedenssicherung und zur gerechten Gestaltung der Globalisierung, wobei sie sich auch an internationalen Abkommen und Vereinbarungen, wie der Millenniumserklärung und ihren Zielen oder auch der Paris-Erklärung und den Ergebnissen der Folgekonferenz in Accra , ausrichtet.
3. Allgemeine Budgethilfe ist ein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit unter anderen, dessen Anwendung vom jeweiligen nationalen Umfeld des Partnerlandes, den Rahmenbedingungen und den verfolgten Strategien abhängt. Die Budgethilfe ist kein Allheilmittel für sämtliche Entwicklungsprobleme, aber unter gewissen Voraussetzungen eine wichtige Komponente der Zusammenarbeit; sie sollte selektiv und mit Sorgfalt eingesetzt werden und einer ständigen Überprüfung im Hinblick auf die Zielerreichung unterworfen sein, wie es – soweit bekannt – in allen Ländern während der zweimal im Jahr stattfindenden Überprüfungen („Joint Budget Support Reviews“) durch die Budgethilfegeber und Partnerländer anhand zuvor aufgestellter Kriterien geschieht. Dabei kann dann auch auf ausreichende oder fehlende Zielerfüllung („performance“) der Anstrengungen reagiert werden.
4. Budget-, Projekt- und Programmhilfen sind nicht sich ausschließende EZ - Instrumente; sie ergänzen sich gegenseitig. Auf den richtigen länderspezifischen Mix kommt es an.
5. Budgethilfe wird als ein Instrument unter vielen gesehen, das jedoch in besonderem Maße geeignet ist, die Prinzipien der Paris-Erklärung (Eigentümerschaft/Ownership, Partnerorientierung/Alignment, Harmonisierung/Harmonisation, ergebnisorientiertes Management/Managing for Results und gegenseitige Rechenschaftspflicht/Mutual Accountability) umzusetzen. Mit der allgemeinen Budgethilfe kann die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit erhöht werden, wenn die Politiken der Partnerländer im Dialog mit den Gebern entwickelt, die Ressourcen auf nationale und lokale Prioritäten konzentriert, entsprechende Akteure involviert und die Geberpraktiken harmonisiert werden. Partnerländer fordern das Instrument vermehrt ein. Gleichzeitig wurde auch erwähnt, dass manche Partnerländer gegenüber dem mit diesem Instrument verbundenen Dialog eher zurückhaltend eingestellt sind, allerdings ist bei den Ländern der eigentlichen Zielgruppe eine Zunahme des Interesses zu erkennen.
6. Ein Diskussionspunkt ist, ob zwischen den Paris-Prinzipien Ownership und Alignment auf der einen Seite und dem intensiven Dialog zu Politikinhalt im Zuge der Budgethilfe ein Spannungsverhältnis besteht. In diesem Kontext wurde deutlich, dass gerade durch den intensiven Politikdialog im Rahmen der

Budgethilfe unterschiedliche Prioritätensetzungen erst transparent werden und dass durch geeignete Konditionalität (siehe hierzu TZ 12) Anreize gesetzt werden können, um die (nicht weg zu definierenden) Interessensdivergenzen zwischen Gebern und Partnerregierungen zumindest teilweise in Deckung bringen zu können.

7. Anders als etwa Zahlungsbilanzhilfe und andere direkte Zuwendungen ist die allgemeine Budgethilfe langfristiger ausgerichtet und legt ein besonderes Augenmerk auf die Armutsbekämpfung sowie die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Allerdings kann auch bei der Budgethilfe wie bei anderen Instrumenten ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen Budgethilfen einerseits und Wirtschaftswachstum und Erfolgen bei der Armutsbekämpfung andererseits zwar plausibel gemacht, aber gegenwärtig methodisch nur schwer nachgewiesen werden.
8. Durch die Bereitstellung von nicht gebundenen und nicht rückzahlbaren Ressourcen stellt die allgemeine Budgethilfe eine Investition in die nationale Entwicklungspolitik der Partnerländer dar. Das nationale Budget ist das zentrale Instrument zur Umsetzung einer solchen Politik; deshalb wird besonders auf ein gut funktionierendes staatliches Finanzmanagement („Public Finance Management“) Wert gelegt. In der Regel werden die Budgethilfen durch begleitende Technische Zusammenarbeit unterstützt („harmonisierte Beratungseinsätze“).
9. Zur Motivation der Kommission, den Einsatz des Instruments substantiell auszuweiten, gehören: (i) das bessere Alignment durch die Verwendung der ländereigenen Systeme im Sinne der Paris-Erklärung, (ii) der intensive Politikdialog im Rahmen der Budgethilfe, (iii) die bessere Geberkoordination durch Budgethilfe, (iv) das Potential, positiv auf interne Rechenschaftslegung (Accountability) einzuwirken. Nach Aussage der Kommission ist Budgethilfe für sie – anders als ihr häufig vorgeworfen – kein Instrument für einen leichteren Mittelabfluss aus dem EEF. Im Gegenteil habe die Kommission derzeit teils Schwierigkeiten, die abfließenden Mittel rechtzeitig von den Mitgliedsstaaten zu erhalten.  
Die von der Kommission formulierten Einstiegskriterien für den Einsatz von Budgethilfe sind bereits im Cotonou - Abkommen niedergelegt: Hierzu zählen: (i) das Vorliegen einer klaren Strategie zur Armutsbekämpfung, (ii) stabilitätsorientierte makroökonomische Politiken (beurteilt durch den IWF), und (iii) ein glaubwürdiges Programm zur Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung.  
Die Kommission hat ein Evaluierungsinstrumentarium für Budgethilfe entwickelt, das sich allerdings erst noch in der Praxis als tauglich erweisen muss. Der Einsatz von Budgethilfe durch die Kommission beschränkt sich auf die 79 AKP-Staaten, den Rahmen für das Instrument bildet das Cotonou - Abkommen aus dem Jahr 2004. 40 Prozent der Neuzusagen in Höhe von 13 Mrd. Euro im 10. EEF sind als Budgethilfe (sowohl allgemeine als auch Sektor-Budgethilfe) für 44 Partnerländer programmiert. Dies stellt eine erhebliche Steigerung gegenüber 25 Prozent im 9. EEF (21 % realisiert) dar.  
Budgethilfe spielt auch eine zentrale Rolle im Rahmen des im 10. EEF

erstmalig eingeplanten Instruments des „MDG Contracting“, in dessen Rahmen verlässliche Budgethilfe-Zusagen für einen Zeitraum von 6 Jahren (mit einer Überprüfung nach 3 Jahren) gemacht werden. Im 10. EEF ist ein MDG - Contracting für 7 (allesamt afrikanische) Länder vorgesehen. Budgethilfe wird durch die Kommission stets begleitet von unterstützenden TZ - Maßnahmen bereitgestellt.

10. Am Beispiel der Schweizer Budgethilfe gegenüber Mosambik wurde etwa deutlich, dass Reformen im Finanz- und Steuerbereich und die massive Erhöhung der Bildungsausgaben maßgeblich auf den Budgethilfe-Dialog zurückzuführen sind, der selbst substantielle Personalressourcen vor Ort erfordert. Die Schweiz setzt rund sechs Prozent ihrer bilateralen ODA für Budgethilfe ein. Über den Einsatz des Instruments Budgethilfe wird in den Niederlanden wie bei anderen Gebern aufgrund verschiedener Kriterien (wie Engagement bei der Armutsbekämpfung oder „good governance“) entschieden; z. Zt. wird ca. ein Drittel der bilateralen ODA für allgemeine und sektorale Budgethilfe eingesetzt. Zu den konkreten Erfolgen zählt im Falle von Zambia z.B. die Rekrutierung von zusätzlichen 6.400 Lehrern. Der Anteil der Budgethilfe an der deutschen bilateralen Zusammenarbeit liegt bei rund acht Prozent. Anhand der deutschen EZ und Budgethilfe gegenüber Ruanda wurde verdeutlicht, dass die Rahmenbedingungen in dem Lande recht positiv seien (so gebe es bspw. einen unabhängigen Rechnungshof und funktionierende Steuerbehörden, aber erhebliche Defizite im Demokratiebereich). Man achte gegenüber Ruanda selbstverständlich auch auf „good governance“, was sich nicht nur auf die Beachtung der Menschenrechte etc., sondern auch auf die Budgettransparenz und das öffentliche Beschaffungswesen beziehe. Als Erfolge wurden genannt: Berücksichtigung der übergeordneten Entwicklungsziele einschl. Stärkung des Friedens im Lande, Stärkung der Eigenverantwortung und des Budgets als dem zentralen Handlungsrahmen, Förderung der demokratischen Kultur des Landes (so sei eine größere Mitwirkung und Überwachung des nationalen Budgets durch das Parlament erreicht worden); zudem diene es der Rechenschaftspflichtigkeit und Transparenz gegenüber der Bevölkerung, wenn ausländische Hilfen Teil des nationalen Haushalts seien. Die Zivilgesellschaft könne und müsse noch stärker in einen strategischeren Dialog mit einbezogen werden.
11. Ein genereller Vorteil der Budgethilfe liegt darin, dass in einem partnerschaftlichen Dialog über die gesamte Politik eines Landes wie auch über Einzelpolitiken verhandelt wird, wobei die Erfahrungen der Geber eingebracht werden können, eine bessere Verzahnung mit den Eigenanstrengungen möglich ist und Desiderate wie die Vernachlässigung des ländlichen Raumes oder auch Prestigeobjekte angesprochen werden können.
12. Die Budgethilfe beruht im Gegensatz zu den früheren Strukturanpassungsprogrammen auf einer «Partnerschaft» und hebt sich von den SAPs gerade dadurch ab, dass die „Konditionalitäten“ durch die Partnerländer auf Basis ihrer wirtschaftlichen Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsziele definiert werden. Diese Konditionalität wird in einem

Verhandlungsprozess festgelegt, anstatt vom Ausland aufgezwungen zu werden. Der Politikdialog findet nun in Permanenz auf hohem Niveau statt; er ist durch die Budgethilfe intensiver, umfassender und politischer geworden. Wenn Geber sich vor Ort auf eine Harmonisierung und Arbeitsteilung geeinigt haben und z.B. pro Sektor einen Lead-Donor bestimmt haben, steigen damit die Anforderungen an das Potential des Partnerlandes, mit dieser Kompetenzsteigerung der Geber Schritt zu halten. Mit diesem Instrument geht ein Machtzuwachs für die Geber einher, mit dem sie sehr sensibel und zum gegenseitigen Vorteil umgehen müssen.

13. Das Instrument Budgethilfe bietet für die Partnerländer den Vorteil, dass die Ressourcen für Reformen und Programme eingesetzt werden können und statt der oft erratischen Mittelzusagen der Geberländer eine größere Vorhersehbarkeit der externen Mittel und damit Planbarkeit gegeben ist. Für die Geber besteht die Möglichkeit, - v.a. bei besserer Koordinierung und Harmonisierung und bei kompetenter Vertretung - stärkeren Einfluss auf die Gesamtpolitik und einzelne Sektoren, wie die Bildungs- oder Gesundheitspolitik, Einfluss nehmen zu können, auch wenn diese Hebelwirkung nicht überschätzt werden darf. Positive Rollen können Budgethilfen spielen für: die makroökonomische Stabilität, Privatinvestitionen, höhere Anteile prioritärer Ausgaben (Gesundheit, Bildung, Infrastruktur), die Allokationseffizienz, die Effizienz der Verwaltung der öffentlichen Finanzen und die bessere Koordination der Geberländer.
14. Risiken, die es zu meistern gilt: Jeder Finanztransfer ist anfällig für Korruption, vor allem wenn er ein hohes Volumen erreicht. Budgethilfe ist weder mehr noch weniger korruptionsanfällig als Projekthilfe. Immerhin lassen sich die Komponenten des treuhänderischen Risikos im Zusammenhang mit Budgethilfe gut identifizieren. Die «Moral Hazard»-Versuchung, durch den Zufluss externer Mittel die Anstrengungen zur Mobilisierung interner Ressourcen des nationalen Steuersystems zu vernachlässigen, ist ernst zu nehmen (dieses Szenario ist in den behandelten Beispielen offensichtlich nicht eingetreten). Ein letztes, wichtiges Risiko liegt im Prozess des Politikdialogs selbst, wenn demokratische Institutionen nicht oder nur in sehr beschränktem Umfang vorhanden sind, sich der Dialog auf die Regierungen von Partner- und Geberländern beschränkt und ohne Einbezug der demokratischen Institutionen (wie den Parlamenten), dezentraler Gemeinwesen, der Zivilgesellschaft oder des Privatsektors stattfindet. In einer Reihe von Partnerländern sind nationale Entscheidungsträger nicht vorrangig an einer Verbesserung der Lebensbedingungen der verarmten Bevölkerung interessiert. Solche Länder sind nicht für allgemeine Budgethilfe geeignet. Vor diesem Hintergrund wurde hinterfragt, ob es sinnvoll ist, dass die EU-Kommission relativ schnell gegenüber vielen Ländern allgemeine Budgethilfe gewährt. Das BMZ richtet die Budgethilfe an klaren Benchmarks zu Good Governance aus, die länderspezifisch zu prüfen sind. Damit ist es unvereinbar, dass in der jährlichen Finanzrahmenplanung Zielgrößen für den Einsatz von Budgethilfe vorgegeben sind.

## **SID Bonn**

15. Insgesamt bestätigen die Schlussfolgerungen der bisherigen Evaluierungen und praktischen Erfahrungen, dass diese Art der Zusammenarbeit in vielen Fällen Vorteile bringen kann; eine abschließende Beurteilung der endgültigen Wirkung der Budgethilfe ist schwierig. Der Mehrwert dieses Instruments und sein Platz im Kontext der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit müssen immer wieder überprüft werden.

Bonn, 12.10.08