

Deutscher Bundestag

Ausschuss für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Ausschussdrucksache
Nr. 16(19)269

6. November 2007

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Anhörung des AwZ zum Thema Budgethilfe am 07.10.2007

Hier: Fragen der Fraktionen an die Bundesregierung

Umfang von Budgethilfe in der deutschen EZ

1. *In welchen Ländern arbeitet die deutsche EZ gegenwärtig mit dem Instrument Budgethilfe?*

Mit Stand Oktober 2007 werden gegenwärtig in folgenden Ländern Budgethilfsvorhaben umgesetzt:

- Brasilien, Burkina Faso, Ghana, Malawi, Namibia, Niger, Ruanda, Sambia, Tansania, Uganda (mit Verhandlungsaufträgen an die KfW aus der Verpflichtungsermächtigungen vor 2007);
- Benin, Mali, Mazedonien (mit Prüfungsaufträgen bzw. Verhandlungsaufträgen an die KfW aus der Verpflichtungsermächtigung 2007);
- Ghana, Madagaskar, Mosambik, Ruanda, Tansania, Uganda (weitere Zusagen aus der Verpflichtungsermächtigung 2007).

2. Welche anderen Geberländer arbeiten in welchem Umfang mit dem Instrument Budgethilfe?

Nach dem *OECD Journal on Development, 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Overview of the Results, OECD 2007, Volume 8, No. 2* ergibt sich für die im Jahr 2005 geleistete Budgethilfe (Auszahlungen) folgendes Bild:

Rang	Geber	Mio. \$
1	Weltbank	1.810
2	Europäische Kommission	870
3	Großbritannien	628
4	Afrikanische Entwicklungsbank	236
5	Niederlande	194
6	Asiatische Entwicklungsbank	141
7	Schweden	140
8	Kanada	111
9	USA	110
10	Dänemark	101
11	Japan	88
12	Frankreich	85
13	Irland	79
14	Norwegen	74
15	Deutschland	62
16	Schweiz	37
17	Inter-Amerikanische Entwicklungsbank	24
18	Spanien	20
19	Belgien	16
20	Vereinte Nationen	14
21	Finnland	11
22	Italien	8
23	Australien	4
24	Österreich	1
25	Portugal	1
	Andere Geber	51
	Summe	4.916

3. In welchem Umfang unterstützt die Bundesregierung bisher die Budgethilfe der EU bzw. multilateraler Institutionen? Wie werden sich diese Anteile entwickeln? Wie ist Deutschlands Rolle im internationalen Vergleich?

Die Bundesregierung unterstützt die Budgethilfe der Europäischen Kommission und multilateralen Institutionen wie der Weltbank durch ihre Beteiligung an dem jeweiligen Budgethilfeprogramm vor Ort. Es handelt sich dabei nicht um bilaterale Ko-

Finanzierungen dieser Geber, sondern um gemeinschaftliche Finanzierungen eines Armutsprogramms des Partnerlandes. An dieser Gemeinschaftsfinanzierung beteiligen sich i.d.R. eine Reihe von weiteren bilateralen Gebern auf der Basis einer gleichberechtigten Mitwirkung und Steuerung. Zwei Beispiele dazu:

Beispiel 1: Mosambik: Zusagen der Budgethilfegeber für 2006

Rang	Geber	Mio. €	Anteil
1	Großbritannien	63,6	21 %
2	Weltbank	60,0	20 %
3	EU-Kommission	55,4	18 %
4	Schweden	26,9	9 %
5	Niederlande	22,1	7 %
6	Deutschland	12,3	4 %
7	Norwegen	11,5	4 %
8	Dänemark	9,8	3 %
9	Irland	7,4	2 %
10	Schweiz	6,7	2 %
11	Finnland	6,2	1 %
12	Italien	3,9	1 %
13	Frankreich	3,7	1 %
14	Spanien	3,7	1 %
15	Belgien	3,7	1 %
16	Kanada	2,0	1 %
17	Portugal	1,5	< 1 %
Summe		300,3	100 %

Beispiel 2: Tansania: Zusagen der Budgethilfegeber für 2006

Rang	Geber	Mio. €	Anteil
1	Großbritannien	183,7	37 %
2	Weltbank	153,8	31 %
3	Afrik. Entwicklungsbank	39,6	8 %
4	EU-Kommission	30,2	6 %
5	Niederlande	30,0	6 %
6	Kanada	13,3	3 %
7	Finnland	10,6	2 %
8	Irland	10,4	2 %
9	Deutschland	8,0	2 %
10	Schweden	3,7	1 %
11	Norwegen	2,5	1 %
12	Schweiz	2,3	< 1 %
13	Dänemark	1,6	< 1 %
14	Japan	0,1	< 1 %
Summe		490,0	100 %

Die Beispiele zeigen, dass Weltbank und EU-Kommission eine führende Rolle ausüben und Deutschland im Segment der bilateralen Gebern eine mittlere Position einnimmt. Bei einer Fortführung der deutschen Budgethilfebeteiligungen auf dem gegebenen Niveau gehen wir davon aus, dass Deutschland seine mittlere Position unter den bilateralen Gebern konsolidieren kann.

Deutschland unterstützt ferner die Budgethilfe der Europäischen Kommission und der multilateralen Institutionen im Rahmen seiner Kapitalanteile bei der Weltbank und den Regionalen Entwicklungsbanken als auch im Rahmen seiner Beteiligungen an den Entwicklungsfonds der jeweiligen Institutionen (Europäischer Entwicklungsfonds, IDA, Afrikanischer Entwicklungsfonds, Asiatischer Entwicklungsfonds, Sonderfonds der Interamerikanischen Entwicklungsbank).¹

Durchführung von Budgethilfe in der deutschen EZ

4. Wie kann Deutschland beim Einsatz von Budgethilfe oder ähnlichen Instrumenten das Prinzip „EZ aus einem Guss“ sicherstellen, insbesondere im Blick auf die Verzahnung der unterschiedlichen Instrumente und einheitlichem Auftritt nach außen? Nach welchen Kriterien wird dabei ein an dem Kriterium „entwicklungspolitische Wirksamkeit“ orientierter Instrumentenmix zu bemessen sein?

Die Budgethilfe ist ein weiteres Instrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Wir wollen es mit unseren klassischen Instrumenten verzahnen. Dies unterscheidet uns zum Teil von anderen Gebern, die wesentlich stärker allein auf Budgethilfe setzen. Unser operatives Ziel ist, mit deutschen Budgethilfebeteiligungen den Instrumentenmix innerhalb eines Länderportfolios optimieren.

¹ Die deutschen Anteile sehen derzeit wie folgt aus:

- Kapitalanteile: Weltbank (4,6%), Afrikanische Entwicklungsbank (4,1%), Asiatische Entwicklungsbank (4,3%), Interamerikanische Entwicklungsbank (1,89%);
- Fondsanteile: 9. Europäischer Entwicklungsfonds (23,36%), IDA (8,23%), Afrikanischer Entwicklungsfonds (6,6%), Asiatische Entwicklungsbank (5,78%), Sonderfonds der Interamerikanischen Entwicklungsbank (3,53%).

Die Kriterien für eine wirkungsorientierte Optimierung sind:

- Die deutsche Budgethilfebeteiligung trägt dazu bei, dass einerseits die Rahmenbedingungen für unsere bilateralen Schwerpunkte (z.B. Wasser, Bildung, Gesundheit, Dezentralisierung) verbessert werden, andererseits unsere spezifischen Sektorkenntnisse in den politischen Dialog zur Budgethilfe gestalterisch eingebracht werden können. Insgesamt erzeugen wir positive gegenseitige Wechselwirkungen;
- Durch eine Verzahnung von FZ und TZ im Sinne einer „EZ aus einem Guss“ erzeugen wir komplementäre Wirkungen und Synergien zwischen den Instrumenten. Begleitende TZ-Beratungen auf sektoraler und nationaler Ebene tragen insbesondere dazu bei, die Umsetzungsbedingungen für Budgetfinanzierungen zu verbessern.

Bei allen derzeit in Durchführung befindlichen deutschen Budgethilfebeteiligungen² wird die FZ durch begleitende TZ-Maßnahmen unterstützt. Die folgende Übersicht verdeutlicht dies:

FZ und TZ im Rahmen deutscher Budgethilfebeteiligungen		
Land	Budgethilfe durch die FZ	Begleitende TZ-Maßnahme
Burkina Faso	Allgemeine Budgethilfe	GTZ-Berater im Finanzministerium
Ghana	Allgemeine Budgethilfe	3 GTZ-Berater in den Bereichen Steuerpolitik, Steuerverwaltung und Reform des öffentlichen Haushalts InWEnt-Programm öffentliche Finanzen DED-Berater zur Unterstützung der deutschen Sprecherrolle
Malawi	Sektorbudgethilfe Dezentralisierung	GTZ-Berater im Trägerministerium GTZ-Berater in den bilateralen Schwerpunkten unterstützen themenbezogen die Umsetzung des Programms
Namibia	Sektorbudgethilfe Transport	GTZ-Berater im Trägerministerium Weitere CIM-Fachkräfte
Niger	Sektorbudgethilfe Grundbildung	GTZ-Berater im Finanzministerium

² Vorhaben in Durchführung aus Verpflichtungsermächtigungen vor 2007 (mit Verhandlungsaufträgen an die KfW)

Ruanda	Allgemeine Budgethilfe	GTZ-Beratung auf Makroebene in den bilateralen Schwerpunkten, auch in Sprecherfunktion für die Geber zum Thema Dezentralisierung, Familienplanung
Sambia	Allgemeine Budgethilfe	GTZ-Berater im Finanzministerium
Tansania	Allgemeine Budgethilfe	GTZ-Berater in den bilateralen Schwerpunkten unterstützen themenbezogen Haushaltserstellung und –verwendung
Uganda	Allgemeine Budgethilfe	GTZ-Berater in den bilateralen Schwerpunkten unterstützen themenbezogen Haushaltserstellung und -verwendung

Darüber hinaus setzt die deutsche EZ in allen Ländern mit deutscher Budgethilfebeteiligung sog. PGF-Manager/innen der KfW ein, die die deutsche Rolle im Geberdialog stärken. Über Begleitmaßnahmen der FZ beteiligt sich die KfW ferner an *Capacity Development*– Maßnahmen auf Partnerseite, bspw. bei der Finanzierung von Unterstützungmaßnahmen beim Bundesrechnungshof in Mosambik oder bei der Finanzkontrolle in Ghana.

Einen einheitlichen Auftritt unserer Instrumente stellen wir vor Ort durch eine enge und arbeitsteilige Abstimmung durch unsere EZ-Außenstruktur sicher.

5. *Wie wird sichergestellt, dass bilaterale deutsche Mittel an die EU nach gleichen Vergabe- und Erfolgskriterien verwendet werden wie die sonstigen bilateralen Mittel?*
Wie in der Antwort zu Frage 3 dargestellt, fließen im Rahmen der gemeinschaftlichen Budgethilfe keine bilateralen Mittel an die EU-Kommission. Die Mittel werden von den einzelnen Gebern direkt an das Partnerland transferiert.

Unabhängig hiervon nimmt Deutschland im Rahmen der Budgethilfebeteiligung auf die Budgethilfevergabe durch die EU-Kommission und andere beteiligte Geber direkten Einfluss. Dies wird dadurch möglich, dass alle Geber im Rahmen einer mit dem Partnerland vereinbarten sog. Politikmatrix bzw. *Policy Assessment Framework (PAF)* gemeinsam abgestimmte Vergabe- und Erfolgskriterien festlegen. Die Budgethilfe zwingt damit alle Geber in einen gemeinsamen politischen Rahmen; große, mittlere und kleinere Geber verhandeln hier unabhängig von ihrem Finanzierungsbeitrag auf gleicher Augenhöhe. Ohne eine deutsche Beteiligung könnten wir diesen Einfluss nicht ausüben. Die deutsche Beteiligung ermöglicht sozusagen eine „Bilateralisi-

sierung multilateraler Mittel". Die Beispiele Mosambik und Tansania (siehe Frage 2) verdeutlichen, dass Deutschland im Budgethilferahmen die Verwendung von Mitteln mitsteuern kann, die über ein Vielfaches seiner eigenen Mittel liegen.

Darüber hinaus nimmt Deutschland als Mitgliedsstaat der EU und im Rahmen seiner finanziellen Beteiligung am Europäischen Entwicklungsfonds auf die Budgethilfepolitik der EU-Kommission sowie einzelnen Vorhaben Einfluss. Dies stellt ebenfalls die Kompatibilität der Budgethilfekriterien sicher.

6. *Die Unterstützung der Partnerländer bei der Verbesserung ihres Haushaltswesens ist zu einer Kernaufgabe der EZ geworden. Welchen Beitrag leistet die deutsche EZ in diesem Aktionsfeld?*

Eine vom BMZ beauftragte DIE -Studie vom März 2007 (Stefan Leiderer, Peter Wolff) zur zukünftigen Positionierung der deutschen EZ im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements (*Public Financial Governance/Good Financial Governance*) bescheinigt der deutschen EZ, dass sie über umfangreiches Wissen und langjährige Erfahrungen in Teilbereichen des öffentlichen Finanzmanagements verfügt, beispielsweise bei der Reorganisation von Steuerverwaltungen, der Haushaltsreform (Finanzplanung, Ausgabenmanagement), der Unterstützung von Rechnungshöfen oder der Fiskaldezentralisierung. Untersucht wurden KfW, GTZ, DED und InWEnt. Das DIE empfiehlt dem BMZ, dieses Wissen zu nutzen und durch eine Profilbildung in die internationalen Prozesse einzubringen, insbesondere in die Gestaltung der makroökonomischen und sektorpolitischen Dialoge im Rahmen der Budgethilfe.

Dieser Profilbildung kommen wir in unserem Budgethilfekonzept, das wir noch dieses Jahr in Kraft setzen wollen, nach. Im Rahmen des Instrumentenmix (siehe auch Antwort zu Frage 4) wollen wir folgende Akzente im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements setzen:

**Das Profil der deutschen EZ im Bereich des öffentlichen Finanzmanagement
im Rahmen deutscher Budgethilfebeteiligungen**

- Einnahmenseite: die Stärkung der staatlichen Einnahmen des Partnerlandes durch die Modernisierung des Systems der Steuern (Steuerpolitik und –verwaltung), Nutzergebühren und Abgaben.
- Ausgabenseite: die verstärkte Orientierung der öffentlichen Finanzen auf Armutsbekämpfung und breitenwirksames Wachstum.
- Haushaltsmanagement: die praxisorientierte Verbesserung der Haushaltsaufstellung und –umsetzung in den Finanz- und Sektorministerien.
- Beschaffungswesen: die Steigerung von Effizienz und Effektivität in der Haushaltsumsetzung durch die Einführung von transparenter, auf Wettbewerb aufbauender Vergaberechtlinien und Sicherstellung ihrer Anwendung in der Praxis.
- Fiskaldezentralisierung: die Förderung der Fiskaldezentralisierung durch den Aufbau eines kommunalen Finanzmanagements.
- Öffentliche Kontrolle: die Stärkung der Finanzkontrolle durch die Förderung der Rolle von Rechnungshöfen, Innenrevisionsinstanzen und den Haushaltsausschüssen der nationalen Parlamente und die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft.

Zu den aktuellen deutschen Beiträgen, siehe auch Übersicht „FZ und TZ im Rahmen deutscher Budgethilfebeteiligungen“ (Antwort zu Frage 4) und Antwort zu Frage 7.

7. Welche Angebote des Capacity Development werden in den Nehmerländern gemacht, um ihr öffentliches Budgetmanagement zu stärken?

Die deutsche EZ unterbreitet in den genannten Bereichen (siehe auch deutsches Profil im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements, Antwort zu Frage 6) Angebote zum *Capacity Development*. Folgende konkrete Beispiele sollen dies verdeutlichen:

Capacity Development durch die deutsche EZ

- Beispiel 1: Ghana: Die deutsche TZ unterstützt die ghanaische Seite, die Einnahmenseite des Haushalts zu stärken. So berät die GTZ seit 2004 die Steuerbehörden und hat erfolgreich zu einer deutlichen Steigerung der nationalen Einnahmen beigetragen. In den Jahren 2003 bis 2005 sind die direkten Steuern inflationsbereinigt um 22% und die Körperschaftssteuer sogar um 44% gestiegen. InWEnt flankiert die Maßnahme durch ein Fortbildungsprogramm für Mitarbeiter/innen des Wirtschafts- und Finanzministeriums.
- Beispiel 2: Burkina Faso: Die GTZ unterstützt das Finanzministerium bei der Haushaltsplanung, der Budgetanalyse und der Verfolgung öffentlicher Finanzflüsse. Insbesondere wird der Partner

unterstützt, entwicklungspolitische Strategien in enger Zusammenarbeit mit den Sektorministerien in mittelfristige und jährliche Haushaltsplanungen zu übersetzen.

- Beispiel 3: Sambia: Die GTZ unterstützt das Finanzministerium bei der haushaltspolitischen Umsetzung des sambischen Armutsstrategie PRSP sowie bei der Aufbereitung von Daten und Dokumenten zur Durchführung der jährlichen Leistungskontrollen der Budgethilfe (*Joint Reviews*).
- Beispiel 4: Mosambik: Die KfW unterstützt das Finanzministerium bei der Reform des öffentlichen Beschaffungswesens. So wurden im Dezember 2005 neue nationale Beschaffungsregeln durch die mosambikanische Regierung beschlossen. Diese Regeln bilden nun einen modernen regulatorischen Rahmen für ein transparentes und effizientes öffentliches Beschaffungswesen.

8. Ist die deutsche EZ in wichtigen Dialogforen vor Ort mit ausreichenden Kapazitäten und hinreichender Expertise vertreten? Ist eine aktivere Beteiligung am Dialog vor Ort nötig?

Durch den Ausbau der deutschen EZ-Außenstruktur in den letzten Jahren verfügt die deutsche EZ in den Ländern mit deutscher Budgethilfebeteiligung über die notwendigen Kapazitäten vor Ort. In den verschiedenen Dialogforen (politischer Dialog auf Makroebene, sektorpolitische Gruppen) ist die deutsche EZ arbeitsteilig durch die Botschaft einschließlich des/r WZ-Referenten/in, die KfW und die GTZ vertreten.

Die Erfahrung zeigt, dass eine starke Vor-Ort-Präsenz unumgänglich ist, um eine aktive Beteiligung am politischen Dialog - und damit die Sichtbarkeit der deutschen EZ - zu gewährleisten. Dies erfordert insbesondere auch eine sehr enge und arbeitsteilige Zusammenarbeit der deutschen Durchführungsorganisationen mit der Botschaft und der flexiblen Bündelung von Ressourcen. So unterstützt ein DED-Berater den deutschen WZ-Referenten in Ghana, seine Sprecherrolle im Rahmen des deutschen Ko-Vorsitzes mit der Weltbank auszuüben. Ein weiteres Beispiel ist Mosambik, wo wir uns um die Troika-Mitgliedschaft zur Übernahme des Gebervorsitzes ab 2008 bewerben wollen. In den Ländern mit deutscher Budgethilfebeteiligung ist es insbesondere eine Mindestanforderung, einen/e WZ-Referenten/in und einen/e PGF-Manager/in der KfW vor Ort zu haben.

Die deutsche EZ verfügt über eine umfassende, insbesondere sektorpolitische Expertise. Dennoch stellen sich durch den zentralen Stellenwert des öffentlichen Haus-

halts und eines gemeinschaftlichen politischen Dialogs zukünftig zusätzliche Herausforderungen an die deutsche EZ.

Eine Erweiterung der deutschen Expertise sehen wir in folgenden Bereichen:

- Verhandlungsführung und –management im politischen Dialog mit Gebern und Partnerland auf der Ebene der am politischen Dialog Beteiligten, u.a. WZ-Referenten/innen;
- Makroökonomisches Know-how im fiskalischen Bereich auf der Ebene der PGF-Manager/innen;
- Öffentliches Finanzknow-how auf der Ebene der Sektorexperten/innen.

9. Wie wird das Prinzip der Subsidiarität im Partnerland vor dem Hintergrund größerer Budgethilfezuflüsse an die Zentralregierung gefördert? Wie werden die Interessen und der besondere Bedarf von regionalen Strukturen (Provinzen, Distrikten) und ethnischen Minderheiten berücksichtigt?

Die Förderung des Prinzips der Subsidiarität ist der deutschen EZ schon seit Jahren ein zentrales Anliegen. Die Bedeutung des Themas hat durch die Budgethilfe zugenommen. Budgethilfeansätze setzen zunächst auf der zentralpolitischen Ebene an. Gleichwohl sind die unteren Regierungs- und Verwaltungsebenen für die Erbringung von öffentlichen Grundleistungen von zentraler Bedeutung. Im Rahmen der deutschen Budgethilfebeteiligungen wollen wir daher die Rolle der Gebietskörperschaften gegenüber den zentralstaatlichen Institutionen stärken. Insbesondere wollen wir durch den Aufbau eines kommunalen Finanzmanagements die Fiskaldezentralisierung stärken (siehe auch, deutsches Profil, Antwort zu Frage 4). Beispielsweise ist die Dezentralisierung im Rahmen der Budgethilfe unser Schwerpunktthema in den Ländern Ghana, Malawi, Mali und Sambia.

Menschenrechtspolitische Themen wie die Gleichberechtigung der Geschlechter, die Wahrung der Interessen von ethnischen Minderheiten spielen eine zentrale Rolle bei öffentlichen Allokation von Ressourcen auf der Ausgabenseite des nationalen Haushalts. Hier setzen wir uns im Rahmen des politischen Dialogs dafür ein, dass in der Gesellschaft benachteiligte Gruppen angemessen gefördert werden.

10. Bei Budgethilfe ist eine Auszahlung in schrittweisen Tranchen möglich. Gibt es auch die Möglichkeit bei Nichteinhaltung von Konditionen weitere Tranchen vorläufig zurückzuhalten?

Die Budgethilfe wird in jährlichen Tranchen ex-post nach erfolgter Leistungserbringung ausgezahlt. Die Auszahlungen sind konditioniert auf die Erfüllung der im Rahmen der Politikmatrix bzw. des *Performance Assessment Reviews (PAF)* vereinbarten Leistungsindikatoren für das abgelaufene Finanzjahr (Fj. n). Sofern die Indikatoren eine zufriedenstellende Umsetzung des vereinbarten Programms anzeigen, zahlen die Geber ihre vorab angekündigte Tranche aus. Diese Tranche fließt dann direkt in die Haushaltsplanungen für das folgende Fiskaljahr (Fj. n+1) ein. Sind einzelne Geber mit der Leistungserbringung in einzelnen Bereichen nicht zufrieden, so haben sie die Möglichkeit, ihre Tranche zu reduzieren oder im extremen Fall ihre Tranche vollständig zurückzuhalten. Einige Geber nutzen für die flexible Gestaltung von Auszahlungsabschlägen insbesondere eine variable Komponente ihrer Tranche. Die Zurückhaltung von weiteren Tranchen richtet sich dann nach dem Umsetzungsstand in den jeweils weiteren Fiskaljahren Fj. n+2, n+3, etc.. Im Ergebnis heißt dies, dass kein Geber verpflichtet ist, eine Budgethilfeszusage über mehrere Jahre in Form von Auszahlungen zu konkretisieren, wenn die vereinbarte Leistungserfüllung nicht gegeben ist.

Dieses System hat folgende Vorteile:

- die Auszahlungen erfolgen nach erbrachter Leistung, Leistungsanreize werden gesetzt;
- die Auszahlungsrisiken auf Geberseite werden minimiert;
- die Mittelvorsehbarkeit auf Partnerseite ist gegeben, den haushalterischen Planungserfordernissen wird Rechnung getragen;
- die Transaktionskosten werden für alle Beteiligten reduziert.

Evaluierung von Budgethilfe in der deutschen EZ

11. *Auch über die Budgethilfe müssen die daraus finanzierten Maßnahmen letztlich in Form von Projekten durch die Partner umgesetzt werden. Welche Erfahrungen zur entwicklungspolitischen Wirksamkeit liegen dazu vor, insbesondere im Vergleich zur klassischen Projektunterstützung durch Geber?*

Die Partnerländer haben diesbezüglich eine klare Position bezogen. In der Strategie zur Umsetzung von EZ und zur Zusammenarbeit mit der internationalen Gebergemeinschaft – sog. *Joint Assistance Strategie (JAS)*, 2006 – bewertet beispielsweise Tansania klar die Nachteile, die mit der klassischen Projektfinanzierung verbunden sind:

- Projektfinanzierungen im großen Umfang schwächen den nationalen Haushaltsprozess und erschweren das Setzen nationaler Finanzierungsprioritäten;
- Projekten fehlt es an ausreichender Transparenz auf Partnerseite;
- Projektmittelzuflüsse sind unsicherer als die der Budgethilfe; sie stellen nicht auf die Planungserfordernisse des nationalen Budgets ab.

Die deutsche EZ teilt diese Erfahrungen insbesondere unter Bezug auf die oft unzulängliche Bereitstellung von Eigenmitteln des Partnerlandes bei der Umsetzung von projektbezogenen Investitionsvorhaben. Da projektbezogene Vorhaben nicht oder nur unzureichend vom nationalen Haushalt erfasst werden, sind in der Regel die Mittel für die Übernahme laufender Kosten wie Unterhaltung und Personal unzulänglich. Dies hat gravierende Auswirkung auf die entwicklungspolitische Nachhaltigkeit. Bei der Finanzierung gleicher Investitionsvorhaben über das Budget sind die Nachhaltigkeitsrisiken wesentlich geringer. Dies ist damit begründet, dass (1) die budgetfinanzierte Investitionsmaßnahme den Finanzierungsprioritäten des Partnerlandes entspricht (Allokation von Mitteln durch Regierung und Parlament, nicht durch die Geber) und (2) laufende Kosten von vornherein eingeplant und im Haushalt veranschlagt werden müssen.

12. *Wie wird die Wirksamkeit der Konditionalitäten für die Reformanstrengungen der Partnerländer beurteilt? Gibt es eine empirische Basis für diese Beurteilung?*

Die bisher wichtigste internationale OECD/DAC-Evaluierung (2006) zur Budgethilfe geht u.a. auf die Wirksamkeit von Konditionalitäten ein. Sie empfiehlt, an Budgethil-

feoprogramme realistische Erwartungen zu haben. Institutionelle Veränderungen und grundlegende Reformen brauchen Zeit. Eine angemessene Anzahl von Zielen, Konditionalitäten und Benchmarks sind in auch in Ländern mit einer hohen Reformdynamik einzuhalten. Ferner kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass Konditionen insbesondere dann wirken, wenn Geber und Partnerland gemeinsame Reformziele teilen. Konditionen bei reformunwilligen Partnerländern sind eher wirkungslos; sie können nicht den politischen Willen des Partnerlandes ersetzen. Konditionen bei Reformländern haben nach der Studie vor allem den Vorteil, Ziele gemeinsam festlegen und die Zielerreichung auch nachhalten zu können. In diesem Sinne werden Konditionen als ein effektives Managementinstrument verstanden.

Die deutsche EZ setzt diese Erkenntnisse um. Die deutschen Auszahlungsvoraussetzungen werden im Rahmen eines geberharmonisierten Vorgehens und gemeinsam mit dem Partnerland vereinbart. Sie werden auf wenige, aber politisch zentrale Reformschritte begrenzt, um eine Überfrachtung des Prozesses zu vermeiden.

13. *Wird die Budgethilfe nur an allgemeinen „performance indicators“ oder auch speziell nach ihren Auswirkungen auf Armutsbekämpfung und Umweltschutz bemessen?*

Die Budgethilfe wird sehr konkret nach Leistungsindikatoren in den verschiedensten Sektoren bemessen, die eine hohe Armuts- oder auch Umweltrelevanz haben. Dies wir an dem sog. *Performance Assessment Framework (PAF)* in Tansania deutlich.

Die Indiktoren beziehen sich hier auf sechs große Bereiche:

- (1) Wachstum und Reduzierung der Einkommensarmut.
- (2) Erhöhung der Lebensqualität und Wohlfahrt
- (3) Gute Regierungsführung und Rechnungslegung
- (4) Budgetmanagement
- (5) Öffentliche Finanzmanagement
- (6) Makroökonomische Stabilität.

Konkrete Beispiele zu den Bereichen Armut und Umwelt Bereichen:

- zu (1): Ziel: Die ländliche Einkommensarmut wird reduziert durch den verbesserten Zugang zu ländlichen Märkten. Indikator: Rehabilitierung von 15.000 km ländlicher Straßen bis 2010.
- zu (2): Ziel: Die öffentlichen Dienstleistungen im Bereich der Grundbildung und der höheren Bildung wird verbessert. Indikator: Die Einschulungsrate erhöht sich von 94% auf 99% in der Grundbildung und von 0,5% auf 10% in der Tertiärbildung bis 2010. Weiteres Ziel: Der Zugang der armen Bevölkerung zu sauberem Wasser wird erhöht. Ziel: Verbesserung von 53% auf 65% im ländlichen, von 73% auf 90% in städtischen Bereich bis 2010. Weiteres Ziel: Verbesserung des Umweltschutzes. Maßnahmen: Veröffentlichung des ersten Umweltberichtes.

14. Welche Evaluierungsergebnisse von Budgethilfebeteiligungen durch Deutschland liegen mit welchem Ergebnis vor?

Deutsche Budgethilfebeteiligungen werden im Rahmen von gemeinschaftlichen Evaluierungen mit anderen Gebern erfasst. Die bisher umfassendste länderübergreifende Evaluierung ist die internationale OECD/DAC -Evaluierung (2006) (siehe auch Antwort zu Frage 12). Sie untersuchte die Budgethilfe in den Ländern Burkina Faso, Malawi, Mosambik, Nicaragua, Ruanda, Uganda und Vietnam, also auch Länder mit deutscher Budgethilfebeteiligung. Die Studie wurde vom BMZ-Evaluierungsreferat betreut und mit finanziert. Sie zeigt, dass:

- Budgethilfe eine relevante Antwort zur Verbesserung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit ist und positive Auswirkungen auf die makroökonomische Stabilität, auf das Finanzmanagement, die Erhöhung von armutsrelevanten öffentlichen Ausgaben und die Verbesserung von Harmonisierung und Partnerorientierung hat.
- Budgethilfe hat bisher nur relativ geringe nachweisbare Wirkungen auf die Einkommensarmut. Dabei ist zu beachten, dass die Messbarkeit von Armutswirkungen ein grundsätzliches methodologisches Problem (Datenlage, lange Zeithorizonte, kausale Wirkungsketten) ist, und kein budgethilfespezifisches (auch bei Projekten ist dies ein Problem).

- Transaktionskosten der Budgethilfe sind hoch gerade in den Phasen von Verhandlungen und Monitoring. Klare Gewinne können aber für das Partnerland während der Implementierung festgestellt werden.

-

Eine neue gemeinschaftliche Evaluierung wurde kürzlich in Ghana (2007) durchgeführt, ebenfalls ein Land mit deutscher Budgethilfebeteiligung. Sie kommt zu folgendem Ergebnis:

- Die Budgethilfe hat eine Vielzahl von politischen Kernbereichen positiv beeinflusst. Unmittelbare Wirkungen können in folgenden Bereichen festgestellt werden: Stärkung der Makroökonomie und der Rahmenbedingungen für den Privatsektor, Verbesserungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens und der Umsetzung von Reformen im öffentlichen Haushaltsmanagement, Stärkung der Rolle des Parlamentes und der Zivilgesellschaft im Haushaltsprozess und die deutliche Erhöhung von öffentlichen Allokationen für arbeitsrelevante Bereiche, bspw. im Gesundheitsbereich.
- Budgethilfe wirkt sich positiv auf die Armutsminderung aus, jedoch ist die Datenlage zur Überprüfung noch zu verbessern. Budgethilfverfahren sollten weiter angepasst werden. Die Studie regt an, Konditionen nicht mechanistisch, sondern flexibler einzusetzen, u.a. sollten Auszahlungen nicht nur auf Leistungserfüllung, sondern auch auf kontinuierliche Prozesse abstellen. Zudem sollten Konditionen stärker die nationale Rechnungslegung fördern als ausschließlich auf die Rechnungslegung der Regierung gegenüber den Gebern abzustellen.

Eine interne Studie über die „Erfahrungen der deutschen EZ mit PGF/Budgethilfe“ wurde im Auftrag des BMZ von der KfW im Jahr 2005 durchgeführt. Die Studie zieht insgesamt ein positives Fazit aus den bisherigen Erfahrungen in den untersuchten acht FZ-Vorhaben. Sie trifft insbesondere Empfehlungen für die Weiterentwicklung des PGF-Instruments, so die weitere Operationalisierung, wie die Anpassung der EZ-Verfahren, die Organisation und Aufstellung der deutschen EZ vor Ort (Außenstruktur) sowie den Ausbau von *Capacity Development* auf Makroebene. Eine Reihe der Empfehlungen wurden bereits umgesetzt (u.a. die Verabschiedung aktualisierter

FZ/TZ-Leitlinien) oder befinden sich im Umsetzung (u.a. die Erarbeitung eines umfassenden Budgethilfekonzepts).

Die Ergebnisse der Evaluierungen werden in der deutschen Budgethilfepraxis berücksichtigt.