



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Die deutsche Budgethilfe

Ein Beitrag zur Stärkung von Wirksamkeit
und Eigenverantwortung in der
entwicklungspolitischen Zusammenarbeit



1. Warum Budgethilfe?

Mehr als eine Milliarde Menschen müssen heute noch immer von weniger als einem Dollar pro Tag leben. Die internationale Gemeinschaft hat sich deshalb zum Ziel gesetzt, die weltweite Armut zu bekämpfen und die **Milleniumsentwicklungsziele** zu verwirklichen. Deutschland leistet dazu einen bedeutenden Beitrag.

Budgethilfe betrachten wir als ein geeignetes Instrument für hilfeabhängige Länder mit einem hohen Finanzbedarf, um nationale Armutsprogramme wirksamer, effizienter und flexibler zu unterstützen. Dieses Instrument eröffnet die Möglichkeit, die strukturellen Wirkungen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zu verbessern, die hohen Transaktionskosten einer rein projektbezogenen Zusammenarbeit zu senken, den politischen Dialog mit dem Partnerland zu intensivieren und die Geberkoordinierung zu verbessern. **Budgethilfe ist vor allem geeignet, um langfristige und komplexe Reformprozesse zu befördern und die Erhöhung der öffentlichen Ausgaben in den besonders wichtigen sozialen Bereichen wie Bildung und Gesundheit in den Partnerländern zu ermöglichen.**

Evaluierungen haben gezeigt, dass die rein projektbezogene Zusammenarbeit den gestiegenen Ansprüchen an die Wirksamkeit nicht mehr gerecht wird. Aus diesen Gründen wurde die entwicklungspolitische Zusammenarbeit in den letzten Jahren zunehmend von einzelnen Projektmaßnahmen hin zu Programmen und sektorweiten Ansätzen umgestaltet. Die **Paris Erklärung** zur Steigerung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit (2005) und die darauf aufbauende **Accra Agenda for Action** (2008), zu deren Umsetzung sich die internatio-

nale Gebergemeinschaft einschließlich Deutschlands verpflichtet hat, fordern ausdrücklich den Ausbau von **programmbasierten Ansätzen (PBA)**, zu denen unter anderem die Budgethilfe gehört.

Deutschland betrachtet die Prinzipien der Paris und Accra Erklärungen als einen verbindlichen Orientierungsrahmen zur zukünftigen Ausrichtung der bilateralen Zusammenarbeit. Dazu gehören

- die Stärkung der **Eigenverantwortung** der Partnerländer durch die Vereinbarung von gemeinsamen Zielen und Pflichten;
- die Stärkung der nationalen Strukturen und Institutionen durch die Anwendung nationaler Verfahren (**Partnerausrichtung**);
- die **Harmonisierung** der Geberzusammenarbeit durch die Nutzung gemeinsamer Verfahren (zum Beispiel im Rahmen programmbasierter Ansätze);
- die Ausrichtung der Zusammenarbeit auf **Ergebnisse und Wirkungen** durch die Vereinbarung von verbindlichen Leistungsindikatoren und deren Überprüfung sowie die gemeinschaftliche Evaluierung von Programmen;
- die gemeinsame und **gegenseitige Rechenschaftspflicht** vor der Öffentlichkeit und dem Parlament des Partnerlandes und der Geber.

Mit der Budgethilfe verfolgt die deutsche Entwicklungspolitik konkret drei Ziele:

- das **Governance-Ziel** durch die effektive Gestaltung des Politikdialogs zu sektoralen als auch übersektoralen Themen und die gezielte Förderung von Institutionen. Insbesondere wollen wir funktionsfähige staatliche Institutionen nachhaltig stärken, unter anderem das öffentliche Finanzmanagement und die öffentliche Kontrolle, und den – im Rahmen von Budgethilfe konstitutionell möglichen – politischen Dialog zur Achtung und Umsetzung von Menschenrechten, der demokratischen Teilhabe, der Rechtsstaatlichkeit und der Gleichberechtigung der Geschlechter nutzen;
- das **Effektivitäts- und Effizienzziel** durch die gezielte Armutsorientierung der Budgethilfe und die konsequente Anwendung der Prinzipien der Paris Erklärung;
- das **Finanzierungsziel** durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln für die Umsetzung der Strategien des Partnerlandes zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele.



Über die Finanzierung nationaler Armutsstrategien leistet Budgethilfe einen Beitrag zu Investitionen in soziale Sektoren, wie zum Beispiel Bildung (hier: eine Schule in Uganda).

2. Programmbasierte Ansätze (PBA), Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF) und Budgethilfen: wie lassen sich diese Modalitäten abgrenzen?

Programmbasierte Ansätze (PBA) sind definiert als Modalitäten der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, die auf den Prinzipien der koordinierten Unterstützung eines lokal getragenen Entwicklungsprogramms beruhen. Kennzeichnende Merkmale sind unter anderem eine stärkere Eigenverantwortung der Partnerseite, Geberkoordinierung, eine Harmonisierung der Verfahren und die Nutzung ländereigener beziehungsweise lokaler Systeme. PBA umfassen sowohl die allgemeine und sektorale Budgethilfe, als auch Korbfinanzierungen und Projekte, welche Teil eines übergeordneten, koordinierten Programms des Partners sind.

Die gemeinschaftlichen Finanzierungsformen **Budgethilfe** und **Korbfinanzierungen** werden als wichtige Teilmenge von PBA außerdem unter dem Begriff **Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF)** zusammengefasst. Die wichtigsten Merkmale von PGF sind die Verlagerung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit von der Ebene der Einzelvorhaben auf die Programm- und die politische Ebene, der gemeinschaftliche Politikdialog zwischen Gebern und Partnerregierung, die Unterstützung einer verbindlichen Reformstrategie (nationale Armutsstrategie oder Sektorstrategie), die gemeinsame Finanzierung mit anderen Gebern und nach Möglichkeit die Nutzung des partner-eigenen öffentlichen Haushaltssystems sowie die Verknüpfung der Auszahlungen an bestimmte Auszahlungsvoraussetzungen.

Die **allgemeine Budgethilfe** dient der Unterstützung entwicklungsorientierter nationaler Haushalte und sektorübergreifender Armutsprogramme, zum Beispiel institutionelle Reformen im öffentlichen Sektor. Demgegenüber werden über die **sektorale Budgethilfe** und die **Korbfinanzierungen** Reformen innerhalb eines speziellen Sektors gefördert. **Die im Rahmen der allgemeinen und sektoralen Budgethilfe bereitgestellten Mittel werden direkt in den Haushalt des Partnerlandes eingestellt.** Die finanzielle Abwicklung der gemeinsam mit anderen Gebern geleisteten Beiträge unterliegt damit dem nationalen öffentlichen Haushaltsmanagement des Partnerlandes. Bei der Korbfinanzierung finanzieren die Geber ein gemeinsam festgelegtes Maßnahmenbündel, welches sich aus einer Sektorstrategie des Partnerlandes ableitet. Die Mittel werden in der Regel vom nationalen Haushalt nachrichtlich erfasst, die finanzielle Abwicklung der Geberbeiträge unterliegt jedoch nicht vollständig dem üblichen Haushaltsverfahren des Partnerlandes.

3. Welche komparativen Vorteile und welche Risiken sind mit der Budgethilfe verbunden?

Die **komparativen Vorteile der Budgethilfe** im Vergleich zu projektbezogenen Ansätzen liegen insbesondere darin, dass die Budgethilfe

- die **Eigenverantwortung des Partnerlandes** stärkt, weil sie keine Parallelstrukturen und Schattenhaushalte schafft, sondern über die nationalen Systeme, Strukturen und Institutionen des Partnerlandes wirkt und die politische Umsetzungsverantwortung von Reformen beim Partner bleibt. Armutsrelevante Allokationen der öffentlichen Mittel sind damit vollständig im Haushalt enthalten. Die Budgethilfe unterliegt damit der nationalen parlamentarischen Kontrolle und ist für die breite Zivilgesellschaft und mediale Öffentlichkeit besser beobachtbar;
- den **nationalen Haushaltsprozess** als ein zentrales Politikinstrument in allen Phasen stärkt und eine ganzheitliche und längerfristige Planung ermöglicht. Letzteres erlaubt eine politisch kohärente Mittelverteilung zwischen den verschiedenen armutsrelevanten Sektoren (Grundbildung und Gesundheit, statt Grundbildung oder Gesundheit) und die adäquate Berücksichtigung von laufenden Kosten (statt einer externen Investitionsfinanzierung ohne gesicherte Eigenmittel des Partnerlandes);
- den **politischen Dialog** zwischen Gebern und Partnerland durch die Offenlegung des nationalen Haushalts und die Fokussierung auf zentrale politische Fragen aufwertet (Zugang zur nationalen Innenpolitik statt technischer Dialog auf Projektebene);

- den Prozess der **Harmonisierung** von Geberverfahren vorantreibt und insbesondere dazu beiträgt, mittel- bis langfristig die Transaktionskosten auf Seiten des Partnerlandes und der Geber zu senken (die Budgethilfe zwingt zur Harmonisierung, weil sie Geber ausschließt, die nicht bereit sind, nationale Verfahren des Partnerlandes anzuwenden).

Gleichwohl gibt es auch **treuhänderische, makroökonomische und politische Risiken**, die insbesondere durch die direkte Einzahlung von Gebermitteln in den nationalen Haushalt des Partnerlandes verbunden sind. **Diese Risiken werden von der deutschen Entwicklungspolitik sorgfältig und einzelfallbezogen im jeweiligen Länderkontext analysiert und durch ein entsprechendes Risikomanagement gesteuert.** Zu letzterem gehört die Länderauswahl, die Konditionengestaltung, die begleitende Technische Zusammenarbeit im Bereich des öffentlichen Haushaltsmanagements, der politische Dialog sowie Monitoring und Evaluierung und nicht zuletzt ein gebergemeinschaftliches Vorgehen.

Angebliche Risiken mangelnder Sichtbarkeit der deutschen Leistungen oder der „Multilateralisierung“ der bilateralen Zusammenarbeit sind dagegen zu vernachlässigen. Die deutschen Leistungen können als positiver Beitrag zu Entwicklungserfolgen des Partnerlandes weiterhin sowohl im Partnerland als auch gegenüber der deutschen Öffentlichkeit verdeutlicht werden. Und die bilaterale deutsche Teilnahme am Politikdialog und der Budgethilfesteuern im Geberkreis bietet verbesserte Möglichkeiten, auch auf die von Deutschland mitfinanzierten Beiträge der EU und der internationalen Finanzinstitutionen Einfluss zu nehmen.

4. Budgethilfe für wen und unter welchen Voraussetzungen?

Die deutsche Budgethilfe wird selektiv vergeben. Sie wird **vorrangig reformdynamischen Niedrigeinkommensländern** angeboten, die noch in hohem Maße von externen Gebermitteln abhängig sind und die ihre nationale Armutsstrategie nachweislich und eigenverantwortlich umsetzen.

Die deutsche Beteiligung an Budgethilfeprogrammen ist an bestimmte **Mindestvoraussetzungen (Einstiegskriterien)** geknüpft:

- die Vergabe von Budgethilfe erfolgt nur an Länder mit **guter Regierungsführung und ausreichender Verwaltungskapazität**. Dies wird erfasst und bewertet durch den umfassenden **Kriterienkatalog des BMZ** für die Zusammenarbeit mit Partnerländern. Alle Kriterien des Katalogs – einschließlich der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Frieden – sollten einem zumindest **mittleren Governance-Niveau** entsprechen;



der politische Reformwille und die politische Reformdynamik müssen gleichzeitig überdurchschnittlich sein;

- **das öffentliche Finanzmanagement ist ausreichend transparent, effizient und effektiv**, sodass treuhänderische Risiken beherrschbar sind. Etwaige Defizite können durch gezielte Maßnahmen seitens der deutschen oder internationalen Technischen Zusammenarbeit abgebaut werden;
- **die makroökonomischen Rahmenbedingungen sind hinreichend stabil**. Die Einschätzung des Internationalen Währungsfonds (IWF) wird bei dieser Bewertung hinzugezogen, eine schematische Koppelung an ein IWF-Programm ist aus Gründen der politischen Flexibilität aber nicht vorgesehen.

In Ländern mit fragiler Staatlichkeit, zum Beispiel **Post-Konflikt-Länder** – die vor einer vielversprechenden, aber

Budgethilfe leistet einen Beitrag zur Reform wirtschaftlicher Rahmenbedingungen für nachhaltiges, breitenwirksames Wachstum (hier: Ausbildung in der Metallverarbeitung in Äthiopien)

politisch risikoreichen Transformation stehen –, beteiligen wir uns nur in politischen Ausnahmefällen an Budgethilfen (**politische Ausnahmenentscheidung in Abweichung der Einstiegskriterien**). Im Regelfall streben wir im Rahmen von PGF Korbfinanzierungen oder Beteiligungen an sogenannten **Multi-Donor-Trust Funds** an, die mit wesentlich geringeren treuhänderischen Risiken für die Geber verbunden sind.

5. Welche Grundsätze gelten zur Ausgestaltung der Budgethilfe?

- **Optimierung des Instrumentenmix:** Die Budgethilfe entfaltet ihre komparativen Stärken im Verbund mit den klassischen Instrumenten. Budgethilfen sind nicht Ersatz für eine projektbezogene entwicklungspolitische Zusammenarbeit, sondern eine **Erweiterung des bilateralen Instrumentariums**. Mit Budgethilfen wollen wir den Instrumentenmix innerhalb eines Länderportfolios optimieren.
- **Zusammenarbeit mit anderen Gebern:** Der deutsche Budgethilfebeitrag findet im Interesse eines starken politischen Dialogs immer gemeinsam mit anderen Gebern statt, unter anderem mit der Weltbank, der EU-Kommission und anderen bilateralen Gebern.
- **Verlässlichkeit der Budgethilfe:** Die deutsche Budgethilfe ist klar, verlässlich und am Budgetzyklus des Partnerlandes orientiert, sodass unsere Partnerländer die Mittel rechtzeitig in ihren Haushalt einplanen können. Wir verstehen Budgethilfe als ein **mittel- bis langfristiges Instrument**, um komplexe, langfristige Reformprozesse in den Partnerländern zu unterstützen.
- **Reformunterstützende Konditionalisierung der Budgethilfe:** Konditionen sind ein zentrales Gestaltungselement der deutschen Budgethilfe. Wir vereinbaren sie **auf der Grundlage gemeinsamer Reformziele** mit dem Partnerland und den beteiligten Budgethilfegebern. Sie sind Gegenstand der Erfolgsüberprüfung und damit auch Auszahlungsvoraussetzung für die deutschen Finanzierungsbeiträge.

- **Prinzipien der deutschen Konditionengestaltung:**
 - > Kernziele der **nationalen Armutspolitik unterstützen**;
 - > **Einhaltung menschenrechtlicher Prinzipien** und Verpflichtungen, wie die Stärkung der Rechte von Frauen und jungen Menschen, sicherstellen;
 - > **Leistungsanreize setzen** durch die Auswahl geeigneter Leistungsindikatoren sowie Leistung belohnen durch jährliche, periodenversetzte Auszahlungstranchen (ex-post) und durch die landesbezogene, flexible Gestaltung von fixen und variablen Auszahlungsmechanismen;
 - > Harmonisierung fördern durch eine klare, einfache und effektive Konditionenpolitik aller Geber, die wir gemeinsam in einer verbindlichen Politikmatrix festlegen. **Effektive Konditionen vereinbaren** wir durch die Ausrichtung auf wenige, aber politisch substantielle Konditionen;
 - > Anreizkompatibilität der Budgethilfe sichern durch das **Hinwirken auf steigende Steuereinnahmen** des Partnerlandes. Die Mobilisierung eigener staatlicher Einnahmen ist ein zentrales Thema unseres Politikdialogs;
 - > Stringente und **transparente Reaktionen für den Krisenfall vereinbaren**: Wir verfügen über eine Reihe von Reaktionsmechanismen, auf die die

Partner sich einstellen können. Wir sehen die **Kürzung, Unterbrechung** und den **Ausstieg** aus der Budgethilfe in Abhängigkeit vom Grad der Verschlechterung der politischen Rahmenbedingungen vor, unter anderem bei Verletzung der Grundprinzipien von Rechtsstaatlichkeit oder des dauerhaften Verlassens des Reformpfades. Und wir reagieren auf unzureichende Leistungen bei der Umsetzung eines Reformprogramms durch mögliche Kürzungen. **Die deutschen Reaktionen sind eindeutig, jedoch auch verhältnismäßig und graduell, sie berücksichtigen die Langzeitwirkungen auf das Gesamtprogramm.**

- **Leistungsüberprüfung und Wirkungsorientierung:** Wir überprüfen die entwicklungspolitischen Wirkungen der Budgethilfe. Dazu beteiligen wir uns an den jährlichen, gemeinsamen Leistungsüberprüfungen vor Ort, sogenannte *Performance Assessment Framework*, die eine Aussage zum aktuellen Umsetzungsstand des Reformprogramms erlauben, und an unabhängigen Gemeinschaftsevaluierungen. Wir werden mit regelmäßigen Monitoringberichten zu einzelnen Ländern die Öffentlichkeit unterrichten. Darüber hinaus beteiligt sich die Deutsche Entwicklungszusammenarbeit an der Entwicklung und gemeinschaftlichen Anwendung von geeigneten Methoden, um langfristige Wirkungen auf die Einkommensarmut festzustellen.

6. Auf welche Themen konzentrieren wir uns in der Budgethilfe?

Mit der Budgethilfe verbinden wir ein spezifisches thematisches Profil, um die Dialogfähigkeit, Sichtbarkeit und Relevanz der deutschen Entwicklungspolitik vor Ort zu stärken. Wir unterscheiden zwischen einem sektorbezogenen Profil und einem Querschnittsprofil.

- Das **sektorbezogene Profil**: Wir wollen unsere landesbezogenen bilateralen Erfahrungen auf den verschiedenen Politikebenen und in den verschiedenen Sektorschwerpunkten nutzen und im Rahmen des Budgethilfeprozesses weiter in Wert setzen. Wir werden dabei die verstärkte Arbeitsteilung unter den Gebern berücksichtigen. **Im Rahmen dieser Arbeitsteilung streben wir eine führende Rolle in ausgewählten Themen an, zum Beispiel als sogenannter *Lead Donor*.**
- Das **Querschnittsprofil**: Wir wollen herausragende Themen für die operative Umsetzung von Budgethilfe in den politischen Dialog einbringen und diese Themen aktiv fördern. Dazu gehören:
 - > die **Förderung eines leistungsfähigen öffentlichen Finanzmanagements** unter besonderer Berücksichtigung von *Governance*- und *Gender*-Zielen;
 - > die **Stärkung der Eigenfinanzierungskapazitäten** des Partnerlandes durch die Modernisierung des Systems von Steuern, Nutzergebühren und Abgaben;

- > die **Stärkung der Rechenschaftspflicht und öffentlichen Kontrolle** durch die Förderung der Rolle von Rechnungshöfen, den Haushaltsausschüssen der nationalen Parlamente und die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft;
- > die **Stärkung der zivilgesellschaftlichen Beteiligung** im Rahmen der Budgethilfe durch die Einrichtung von Dialogforen zwischen Regierung, Gebern und Zivilgesellschaft und die Förderung von zivilgesellschaftlichen Akteuren;
- > die **Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur und der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen** für den Privatsektor;
- > die **Verbesserung von Wirkungsmonitoring- und Evaluierungssystemen** durch die Beteiligung an bergemeinschaftlichen Ansätzen.

7. Gemeinsam zum Ziel

Die Beteiligung an Budgethilfen erhöht die Anforderungen an **ein effektives und arbeitsteiliges Zusammenarbeiten der deutschen entwicklungspolitischen Institutionen** – dem BMZ und den entwicklungspolitischen Außenstrukturen an den deutschen Botschaften einerseits und der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) andererseits. Das BMZ beauftragt bei positiver Prüfung die KfW mit der Umsetzung und Steuerung der Budgethilfe. Über die Botschaften ist das BMZ stärker als bei Projekthilfe an der politischen Steuerung beteiligt.

Budgethilfe geht einher mit der Notwendigkeit, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung in den Partnerländern zu steigern. Wir streben daher eine **gemeinsame Rolle von Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit** an. Wir versprechen uns davon komplementäre Wirkungen und Synergien. **Begleitende Beratungen durch die Technische Zusammenarbeit auf sektoraler und nationaler Ebene sollen die Umsetzungsbedingungen für die zu unterstützenden Reformprogramme fördern.** Die deutschen Beratungsmaßnahmen werden mit Blick auf andere Geber arbeitsteilig und abgestimmt umgesetzt. Beiträge der Technischen Zusammenarbeit werden in Form der Direktleistung oder in Form des sogenannten *TA-Pooling* erbracht. Das *TA-Pooling* ist eine neue Möglichkeit der Zusammenarbeit. Es bezieht sich auf das Bündeln von Ressourcen mehrerer Geber in partner- beziehungsweise geberverwalteten Körben, die der Finanzierung beziehungsweise Erbringung von Leistungen der Technischen Zusammenarbeit dienen.



Die Deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert über Budgethilfe die nachhaltige Stärkung leistungsfähiger staatlicher Institutionen (hier: Verwaltung in einer kenianischen Behörde).

8. Schlussfolgerung

Immer mehr multi- und bilaterale Geber beteiligen sich in einer steigenden Anzahl von Partnerländern an diesem Instrument. Für Deutschland ist die Beteiligung an gemeinschaftlichen Budgethilfen jedoch keine Selbstverständlichkeit. Der deutsche Beitrag zu einem Budgethilfeprogramm ist eine landesbezogene Einzelfallentscheidung, der eine sorgfältige Analyse der Chancen und Risiken vorausgeht. Dabei betrachten wir die Budgethilfe als ein komplementäres Instrument zu unseren klassischen Modalitäten, das der Optimierung unseres Gesamtportfolios im Sinne einer gestiegenen Wirksamkeit dient. In diesem Rahmen werden wir die Budgethilfe sorgfältig integrieren und ausbauen sowie uns an der methodischen Weiterentwicklung dieses innovativen Instruments beteiligen. Mit der Anwendung des Budgethilfelinstrumentes leisten wir einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Paris Erklärung und zur Verfolgung der Millenniumsentwicklungsziele.

Herausgeber

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Dienstsitz Bonn

Postfach 12 03 22

53045 Bonn

Tel. + 49 (0) 228 99 535 - 0

Fax + 49 (0) 228 99 535 - 3500

Dienstsitz Berlin

Europahaus

Stresemannstraße 94

10963 Berlin

Tel. + 49 (0) 30 18 535 - 0

Fax + 49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de | www.bmz.de

Redaktion

Lars Nieder, Katharina Földi

*Referat Grundsätze und Qualitätssicherung der Zusammenarbeit
mit Ländern und Regionen*

Gaby Holleder

Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Verantwortlich

Heiko Warnken

*Referat Grundsätze und Qualitätssicherung der Zusammenarbeit
mit Ländern und Regionen*

Klaus Krämer

Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Gestaltung

F R E U D E ! design, Köln

Fotos

BMZ

Druck

Schloemer Gruppe, Düren

Gedruckt auf 100% Altpapier, mit Umweltzeichen

„Blauer Engel“

Stand

Dezember 2008

Bezugsstelle

Publikationsversand der Bundesregierung

Postfach 48 10 09 | 18132 Rostock

Tel. + 49 (0) 1805 77 80 90

(Festpreis 14 Cent/Min., abweichende Preise
aus den Mobilfunknetzen möglich)

Fax + 49 (0) 1805 77 80 94

E-Mail publikationen@bundesregierung.de

