



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

BMZ KONZEPTE 146

Konzept zur Budgetfinanzierung im Rahmen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF)



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
1. Einleitung	4
2. Entwicklungspolitische Einordnung	5
2.1 Der internationale Kontext der Paris Erklärung	5
2.2 Die komparativen Vorteile und Risiken	6
3. Ziele und Profil der deutschen Entwicklungspolitik bei der Mitwirkung an Budgethilfen	9
3.1 Ziele der deutschen Entwicklungspolitik	9
3.2 Länderzielgruppe und operative Steuerungsziele	9
3.3 Das thematische Profil der deutschen Budgethilfe	10
4. Ausgestaltung von und Mitwirkung der deutschen EZ an Budgethilfen	15
4.1 Voraussetzungen (Einstiegskriterien)	15
4.2 Ausgestaltung: Optimierung des Finanzierungsmodus	18
4.3 Reformunterstützende Konditionierung der Budgethilfe	20
4.4 Wirkungsorientierung, Monitoring und Evaluierung	22
4.5 Ausstiegskriterien: Reaktionsmechanismen und Krisenmanagement der deutschen Entwicklungspolitik bei Verschlechterung der politischen Rahmenbedingungen	24
5. Aufstellung und Arbeitsteilung innerhalb der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit bei Budgethilfen	26
5.1 Der Aufgabenzuschnitt im Rahmen des Politikdialogs	26
5.2 Der Aufgabenzuschnitt im Rahmen der Umsetzung von Budgethilfen	27
Anlagen	29
Anlage 1: Formen und Grundprinzipien von Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung	29
Anlage 2: Good Governance & Budgethilfe: Die Einstiegskriterien	31
Anlage 3: Voraussetzungen für den Einsatz variabler Tranchen	33
Anlage 4: Maßnahmen zur Stärkung der Planungssicherheit und Anreizkompatibilität	34

Abkürzungsverzeichnis

CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
EZ	Entwicklungspolitische Zusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
Fj.	Fiskaljahr (haushaltsbezogen)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i>
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW Entwicklungsbank)
KMU	Kleine- und mittlere Unternehmen
MDG's	<i>Millennium Development Goals</i>
MDBS-Programm	<i>Multi Donor Budget Support-Programm</i>
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MTEF	<i>Medium Term Expenditure Framework</i> (mittelfristige Ausgabenplanung)
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
PBA	<i>Programme Based Approaches</i> (programmbasierte EZ-Ansätze)
PFM	<i>Public Financial Management</i>
PGF	Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i>
PRSC	<i>Poverty Reduction Strategy Credit</i> der Weltbank
RV	Regierungsverhandlungen
SPK	Schwerpunktkoordinator für die bilaterale EZ
SWAP	<i>Sector Wide Approach</i> (Sektorprogramm)
TA	<i>Technical Assistance</i>
TZ	Technische Zusammenarbeit

1. Einleitung

In der internationalen Debatte um eine wirksame entwicklungspolitische Zusammenarbeit haben Programmbasierte Ansätze (PBA) innerhalb weniger Jahre einen zentralen Stellenwert erlangt. Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung (PGF), und hier insbesondere Budgethilfen, bilden eine Unterform der PBA, die eine innovative Modalität zur Umsetzung von neuen Prinzipien und Verfahren bietet und sich auch in der deutschen Entwicklungspolitik zu einem wichtigen Instrument entwickelt hat. Das folgende Papier beschäftigt sich mit dem **Instrument Budgethilfe im Rahmen von PGF** und berührt den weiteren Ansatz von PBA nur am Rande.

PGF, insbesondere die Budgethilfe, findet auf der politischen Systemebene des Partnerlandes statt. Sie beinhaltet die gemeinschaftliche Finanzierung von national entwickelten und verantworteten sektoralen, sektorübergreifenden oder makroökonomischen Reformprogrammen des Partnerlandes durch mehrere Geber, die sich mit dem Partner auf gemeinsame Ziele und harmonisierte Verfahren verständigen. Die gemeinschaftliche Finanzierung erfolgt in Form der allgemeinen Budgethilfe auf Makroebene, in Form der sektorbezogenen Budgethilfe und der Korbfinanzierung. Die bilaterale Finanzierung erfolgt jeweils durch die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ), eine Korbfinanzierung kann darüber hinaus durch die Technische Zusammenarbeit (TZ) im Rahmen des sogenannten *TA-Pooling* erfolgen.

Das vorliegende Konzept stellt die weiterentwickelte Position des BMZ zur Gestaltung und Mitwirkung der deutschen Entwicklungspolitik an PGF dar und löst das Positionspapier von 2001¹ ab. Die im Folgenden formulierten Ziele, Kriterien

und Grundprinzipien des Konzeptes dienen auch im Politikdialog mit anderen bilateralen Gebern, der Weltbank, den Regionalbanken, der EU-Kommission und den Vereinten Nationen als Orientierung. Das Konzept konzentriert sich auf die **allgemeine und sektorbezogene Budgethilfe**, verweist, wo relevant, aber auch auf spezielle Eigenschaften der **Korbfinanzierung** (Formen und Grundprinzipien von PGF, siehe Anlage 1).

Das BMZ betrachtet die Budgethilfe als eine Ergänzung zu anderen Formen der programm-basierten Ansätze (PBA) und der projektbezogenen Maßnahmen. Diese Ansätze stehen nicht in Konkurrenz zueinander, sondern haben unterschiedliche Funktionen auf zum Teil unterschiedlichen politischen Ebenen. Die Ansätze sollen in der Praxis so verknüpft werden, dass sie sich ergänzen und Synergien aufweisen. Zu denken ist insbesondere an begleitende Beratungsmaßnahmen im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit.

Das vorliegende Konzept spricht sich für die Erweiterung der vorhandenen Instrumente (Projektinvestitionen, Korbfinanzierungen, Beratungsleistungen) um die Budgethilfe und für die effektive Verzahnung der vorhandenen Instrumente mit der Budgethilfe aus. Dieser **Instrumentenmix** stellt die Grundphilosophie des deutschen Beitrags zur Budgethilfe dar. Ziel eines Instrumentenmixes ist es, durch die Kombination von Projekten/Programmen und der Budgethilfe entwicklungspolitische Synergie- und Hebeleffekte zu erzielen sowie Umsetzungs- und Portfoliorisiken zu minimieren. Die Stärkung der institutionellen Leistungsfähigkeit des Partnerlandes sowie die Verknüpfung des politischen Dialogs mit partnerschaftlicher Beratung stehen hier im Mittelpunkt.

¹ Positionspapier – Mitwirkung an gemeinschaftlichen Finanzierungen mit anderen Gebern im Rahmen programmorientierter EZ, BMZ, November 2001.

2. Entwicklungspolitische Einordnung

2.1 Der internationale Kontext der Paris Erklärung

In der internationalen Diskussion reiht sich PGF in den übergreifenden Kontext programmbasierter Ansätze (PBA) der **Paris Erklärung zur Steigerung der Wirksamkeit der EZ (2005)**² ein. PBA umfassen dabei sowohl Budgethilfen, Korbfinanzierungen als auch projektbezogene Parallelfinauzierungen, Begleitmaßnahmen und Beratungsleistungen, soweit diese im Sinne der kennzeichnenden Merkmale programmbasierter Ansätze in die nationalen Programme der Partnerländer, unter anderem *Sector Wide Approaches (SWAP's)*, eingebettet sind. PBA³ sind definiert als Modalitäten der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, die auf den Prinzipien der koordinierten Unterstützung eines von den Partnerländern selbst getragenen Entwicklungsprogramms beruhen. Programme sind hier zu verstehen als eine nationale Entwicklungsstrategie (Makroprogramm), ein Sektorprogramm, ein thematisches Programm eines **Partnerlandes** oder ein Programm einer bestimmten (Regional-)organisation. Vorhaben im Sinne von PBA müssen folgende **vier Kriterien**⁴ erfüllen:

1. Die Trägerschaft (*leadership*) liegt beim Partnerland beziehungsweise bei der Partnerorganisation.
2. Ein einheitlicher umfassender Programm- und Budgetrahmen wird genutzt.

3. Es existiert ein formalisierter Prozess der Geberkoordinierung und Harmonisierung der Verfahren für **mindestens zwei** der folgenden Systeme (i) Berichterstattung, (ii) Budgetierung (iii) Finanzmanagement und (iv) Beschaffung.
4. Das Vorhaben nutzt **mindestens zwei** der folgenden lokalen Systeme (i) Programmdesign, (ii) Implementierung, (iii) Finanzmanagement, (iv) Monitoring und Evaluierung.

Bilaterale Vorhaben müssen grundsätzlich diesen notwendigen Bedingungen genügen, um als PBA-Maßnahme gewertet werden zu können. Deutschland hat sich als Geber international verpflichtet, bis zum Jahr 2010 **66 Prozent der bilateralen entwicklungspolitischen Maßnahmen** im Rahmen programmbasierter Ansätze zur Verfügung zu stellen⁵. PGF, einschließlich der Budgethilfe, ist damit eine wichtige Teilmenge von PBA und von erheblicher Bedeutung für den bilateralen Ausbau einer programmbsierten entwicklungspolitischen Zusammenarbeit.

Deutschland hat sich ferner zur Umsetzung der **fünf Prinzipien der Paris Erklärung** bekannt, die eine verbindliche Orientierung für die bilaterale Ausgestaltung von PGF darstellen:

- **Ownership** (Stärkung der Eigentümerschaft des Partnerlandes);

2 Mit dem Ziel, die Wirksamkeit der EZ zu steigern, wurde die „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ im März 2005 von 60 Partnerländern und 40 bi- und multilateralen Organisationen verabschiedet.

3 Vergleiche OECD/DAC (2006), Harmonising Donor Practice for Effective Aid Delivery, Vol. 2.

4 Vergleiche OECD/DAC 2008 Survey On Monitoring the Paris Declaration, Definitions and Guidance for the Questionnaires

5 Siehe auch Handreichung zum Operationsplan zur Erreichung der MDGs und zur Umsetzung der Paris Declaration (2006) zu Indikator 9

- **Alignment** (Ausrichtung der EZ an den Strukturen, Strategien und Systemen der Partner, Stärkung von nationalen Strukturen und Systemen wie dem Haushaltsprozess und die Harmonisierung von Geberverfahren, eine angepasste Synchronisierung an die nationalen Verfahren und Systeme des Partnerlandes);
- **Harmonisierung** (gemeinsame, transparente und effektive Verfahren und Senkung der Transaktionskosten für Geber und Partnerland);
- **Managing for Development Results** (eine verstärkte Ausrichtung der EZ auf Ergebnisse und Wirkungen) und
- **Mutual and Domestic Accountability** (eine gemeinsame und gegenseitige Rechenschaftspflicht von Partnerländern und Gebern, unter Einbeziehung von Parlamenten und der Öffentlichkeit).

2.2 Die komparativen Vorteile und Risiken

Budgethilfen unterscheiden sich hinsichtlich Partnerlandausrichtung und Risikoprofil wesentlich von projektbezogenen Maßnahmen. Die komparativen Vorteile und Risiken der Budgethilfe sollen im Folgenden dargestellt werden, um eine genauere entwicklungspolitische Einordnung und Differenzierung gegenüber den bekannten Instrumenten zu ermöglichen.

Die komparativen Vorteile der Budgethilfe liegen insbesondere darin, dass

- sie im Kern über die Systeme, Strukturen und Institutionen des Partnerlandes
- wirkt. Sie läuft nicht Gefahr, am Haushalt des Partnerlandes vorbei Parallelstrukturen oder Schattenhaushalte aufzubauen. Sie erhöht damit prinzipiell die Eigentümerschaft des Partnerlandes (**Ownership**) für das Reformprogramm, weil es Teil der Regierungspolitik und des nationalen Haushaltsprozesses wird. Damit unterwirft sich die Zusammenarbeit insbesondere auch der nationalen **parlamentarischen Kontrolle** und ist für die breite **Zivilgesellschaft** und **mediale Öffentlichkeit** besser beobachtbar.
- sie **Anreize zu politischen Veränderungen, beziehungsweise Verhaltensänderungen im Partnerland schafft**, weil neue politische Spielräume über signifikante externe Finanzierungen entstehen. Diese Spielräume lassen eigene Gestaltungskraft und eigene, an lokale Bedingungen angepasste Konzepte zu. Voraussetzung ist allerdings, dass erstens die Budgethilfe als ein **langfristiges Instrument** verstanden und eingesetzt wird und dass zweitens **klare, realistische und gemeinsam festgelegte Konditionen und Ziele** die Anreize unterstützen und nicht unterlaufen.
 - sie die Perspektive bietet, die **Transaktionskosten** mittel- bis langfristig auf beiden Seiten zu **senken** (zum Beispiel durch die Vereinheitlichung von Verfahren), das heißt sie kann potentiell effizienter als projektbezogene Maßnahmen umgesetzt werden⁶.
 - sie **den nationalen Haushaltsprozess stärkt** in den Phasen der Planung, Aufstellung, Durchführung und Kontrolle (öffentliches Haushaltsmanagement) durch den Ressourcentransfer über den Haushalt. Sie stellt **Haushaltskohärenz** zwischen in-

⁶ Aktuell sinken sie auf Seite der Partnerländer und steigen auf Geberseite durch die gestiegenen Anforderungen an den Geberdialog vor Ort. Dies muss man im Wege der Anpassung akzeptieren.

ternen und externen Ressourcen her und erlaubt eine **ganzheitliche Planung** und Allokation von Mitteln ohne Verzerrungen zwischen einzelnen Sektoren (zum Beispiel durch relative Unter- beziehungsweise Überfinanzierungen verursacht durch einseitige Geberpräferenzen).

- sie den **Prozess der Harmonisierung der Geberverfahren vorantreibt**, das heißt der Abstimmung der Verfahren, Inhalte und Ziele. Die Fortschritte, die hier erzielt werden, strahlen auch auf andere Instrumente, wie die projektbezogene Hilfe aus. Der gemeinsam geführte **Politikdialog** der Geber mit der Regierung des Partnerlandes wird **aufgewertet** und fokussierter auf zentrale Fragen des politischen und wirtschaftlichen Managements gerichtet.

Den komparativen Vorteilen der Budgethilfe stehen allerdings auch **treuhänderische, makroökonomische als auch politische Risiken** gegenüber:

- **Treuhänderische Risiken** werden durch die direkte Einzahlung von Gebermitteln in den Haushalt des Partnerlandes ausgelöst, insbesondere im Fall unzulänglicher öffentlicher Finanz- und Kontrollsysteme (einschl. Rechnungshöfe, Parlamente, Zivilgesellschaft und Medien). Zu nennen sind in diesem Zusammenhang ferner sogenannte **Fungibilitätsrisiken**, da dem einzelnen Euro aus den Geberzuweisungen keine konkrete Ausgabe zugeordnet werden kann⁷.

- **Makroökonomische Risiken** können durch beträchtliche Mittelzuflüsse im Rahmen der Budgethilfe nicht ausgeschlossen werden. Nationale Währungen können bei hohen Geldzuflüssen und einer damit ausgelösten steigenden inländischen Nachfrage unter Aufwertungsdruck geraten („*Dutch Disease-Effekte*“). Mögliche Fehlansätze, zum Beispiel rückläufige Eigenanstrengungen zur Erhöhung staatlicher Einnahmen oder öffentliche Fehlallokationen, sind weitere Gefahren.
- **Politische Risiken** können entstehen, wenn die Budgethilfe sich einseitig auf die Ausgabenpolitik des Partnerlandes konzentriert und die Einnahmenseite vernachlässigt und die Abhängigkeit des Partnerlandes von der externen Hilfe zementiert oder sogar erhöht wird. Weitere politische Risiken können bei einer unerwartet drastischen Verschlechterung der Regierungsführung des Partnerlandes eintreten. In diesem Fall kann das Aussetzen von Auszahlungen beziehungsweise der Abbruch der Budgethilfe bei hilfeabhängigen Ländern die Funktionsfähigkeit des Staates erheblich einschränken und damit die politische als auch makroökonomische Stabilität zusätzlich gefährden.
- **Umsetzungsrisiken** können dann vorliegen, wenn die Leistungsfähigkeit der Partnersysteme auf nationaler Ebene gegeben ist, aber auf nachgeordneten Verwaltungsebenen Umsetzungsschwächen bestehen. Es besteht dann die Gefahr, dass die öffentlichen Mittel nicht ausreichend zielgenau zugunsten benachteiligter Bevölkerungsgruppen eingesetzt werden, zum Beispiel in Form von verbesserten staatlichen Leistungen.

⁷ Hinweis: Auch klassische Projekte sind nicht frei von Fungibilitätsrisiken, da sie den Haushalt entlasten und frei werdende Mittel nicht der Verwendungskontrolle der Geber unterliegen.

Die mit Budgetfinanzierungen verbundenen Risiken können nicht pauschal beurteilt werden. Sie sind abhängig vom Länderkontext und müssen daher immer einzelfallbezogen analysiert werden. Sie sind zudem durch ein entsprechendes **Risikomanagement** beeinfluss- und steuerbar. Für das Risikomanagement sind Verfahrensvorgaben mit möglichst harmonisierten Standards zentral. Das vorliegende Konzept soll der Darstellung der deutschen Verfahrensvorgaben dienen.

Den hier dargelegten Verfahren liegt die Auffassung zugrunde, dass ein effektives Risikomanage-

ment auf mehreren Ebenen ansetzen muss, so auf den Ebenen der Länderauswahl, der Konditionengestaltung, der begleitenden TZ-Maßnahmen, des Monitoring und der Evaluierung sowie nicht zuletzt auf der Ebene des politischen Dialogs. Die **Korbfinanzierung** stellt insofern einen Sonderfall dar, als dass sie zwar budgetorientiert ausgerichtet ist (die Mittel werden in der Regel vom nationalen Haushalt nachrichtlich erfasst), aber nicht in das Budget eingestellt wird und daher mit geringeren treuhänderischen Risiken verbunden sind.

3. Ziele und Profil der deutschen Entwicklungspolitik bei der Mitwirkung an Budgethilfen

3.1 Ziele der deutschen Entwicklungspolitik

Die deutsche Entwicklungspolitik verfolgt mit der Beteiligung an Budgethilfen folgende **drei Ziele**:

- **Governance-Ziel: Budgethilfen fördern Reformprozesse des Partnerlandes, die sich der nachhaltigen Stärkung funktionsfähiger staatlicher Institutionen, insbesondere hinsichtlich der Verbesserung der Transparenz, Rechenschaftspflicht, Effektivität und Effizienz der öffentlichen Verwaltung und des öffentlichen Finanzmanagements zum Ziel gesetzt haben.** Budgetfinanzierungen tragen dazu bei, **die fachliche und demokratische Kontrolle** von Budgetausgaben und Politikzielen durch die Aufwertung der nationalen Rechenschaftslegung gegenüber dem nationalen Parlament und der Zivilgesellschaft zu verbessern. Budgethilfen befördern den politischen Dialog zur Achtung und Umsetzung der **Menschenrechte, der demokratischen Teilhabe und Rechtsstaatlichkeit** sowie der **Gleichberechtigung der Geschlechter**.
- **Effektivitäts- und Effizienzziel: Budgethilfen ermöglichen die konsequente Anwendung der Prinzipien der Paris Erklärung.** Durch die Mitwirkung und Mitgestaltung an einer von mehreren Gebern getragenen Budgetfinanzierung kann die deutsche Entwicklungspolitik Reformprozesse in den Partnerländern wirkungsvoller unterstützen und mögliche Risiken

minimieren. Im Wege von Budgethilfen können – so auch die bisherigen positiven bilateralen Erfahrungen – wichtige Impulse für weitreichende Reformen der sektoralen, makroökonomischen und haushalterischen Rahmenbedingungen in den Partnerländern gegeben werden, zu denen Deutschland beziehungsweise ein einzelner Geber allein nicht in der Lage wäre.

- **Finanzierungsziel: Budgethilfen leisten einen Beitrag zur Erreichung der Entwicklungsziele des Partnerlandes durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln** und begleitender Technischer Zusammenarbeit zur Umsetzung von armutsorientierten nationalen Strategien und Programmen, die für die Erreichung der Millenniumentwicklungsziele (*Millennium Development Goals – MDG's*) von Bedeutung sind.

3.2 Länderzielgruppe und operative Steuerungsziele

Budgethilfen werden **selektiv** angewendet.

- **Länderzielgruppe:** Die deutsche Entwicklungspolitik wird **Budgethilfen** vorrangig in **reformdynamischen Niedrigeinkommensländern** (überwiegend PRSP-Länder) einsetzen, die in hohem Maße von externen Gebermitteln abhängig sind und ihre nationale Armutsstrategie (oder vergleichbare Entwicklungsstrategien) nachweislich und eigenverantwortlich umsetzen. Grundle-

gende Voraussetzung ist ein ausreichendes Niveau guter Regierungsführung und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Regierung des Partnerlandes. Bei unzureichender Reformdynamik kommen **Korbfinanzierungen** oder **andere Formen programmbasierter entwicklungspolitischer Zusammenarbeit, zum Beispiel Parallelfinauzierungen im Rahmen von SWAP's**, zum Einsatz.

Im Rahmen von Budgethilfen verfolgt die deutsche Entwicklungspolitik folgende **operative Steuerungsziele**:

- Die deutsche Budgethilfe ist **klar, verlässlich** (*predictable*), **mittelfristig** und **am Budgetzyklus des Partnerlandes orientiert**. Sie unterstützt sowohl über geeignete Konditionen als auch über Beratungen die nationalen Eigenanstrengungen zur Erhöhung der internen Finanzierungskapazitäten. Volumen und Auszahlungszeitpunkt der finanziellen Unterstützung werden so rechtzeitig mitgeteilt, dass diese Angaben im Rahmen der jährlichen Haushalts- und Finanzplanung des Partnerlandes berücksichtigt werden können. Absorptionsfähigkeit und die Schuldenragfähigkeit des Partnerlandes werden bei der Vergabe von Budgethilfen berücksichtigt.
- Die deutschen Budgethilfebeiträge haben darüber hinaus eine **langfristige Orientierung**, das heißt sie sind perspektivisch signifikant angelegt (relativ zum deutschen Gesamtportfolio sowie zu den anderen Budgethilfegebern), um komplexe, langfristige angelegte Reformprozesse in den Partnerländern zu unterstützen, die Steuerungsfähigkeit des deutschen Beitrages zu erhöhen, finanzielle Anreize zu setzen sowie um höhere Transaktionskosten zur Steuerung vor Ort (Außenstruktur) zu rechtfertigen. Im Rahmen der langfristi-

gen Orientierung wird auf die Stärkung der Eigenfinanzierungskapazitäten des Partnerlandes geachtet.

- Die deutschen Budgethilfebeiträge sollen effizient und wirksam umgesetzt werden und in einem geberharmonisierten Koordinationsrahmen erkennbar sein. Die deutsche Entwicklungspolitik wird sich daher an einem **thematischen Profil** ausrichten (siehe auch Kapitel 3.3).

3.3 Das thematische Profil der deutschen Budgethilfe

Im Rahmen von Budgethilfen wird die deutsche Entwicklungspolitik ein thematisches Profil anstreben, das anderen Gebern und dem Partnerland zu erkennen gibt, wofür die deutsche Beteiligung an Budgethilfe steht.

Das deutsche Profil baut sich **länderbezogen** auf **zwei Ebenen** auf. Beiden Ebenen liegen im Wesentlichen bilaterale Erfahrungen zugrunde. Zur Umsetzung des Profils sind eine Verzahnung der verschiedenen Instrumente der bilateralen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (GTZ, KfW, DED, InWEnt, CIM) sowie die Berücksichtigung der konkreten Bedingungen in den einzelnen Ländern (unter anderem bereits gegebene Positionierung anderer Geber) erforderlich. Auf die gegebenen Länderbedingungen sollte **flexibel** eingegangen werden. Die **zwei Profilebenen** lauten:

- (1) Das **sektorbezogene Profil**, das bereits **länderspezifisch** in Form der bilateralen EZ-Programme im Schwerpunkt besteht und auch zukünftig zu berücksichtigen ist.

(2) Das *Querschnittsprofil*, das für alle Länder relevant ist, mit folgenden Themen:

- a. Förderung eines leistungsfähigen öffentlichen Finanzmanagements (PFM) unter besonderer Berücksichtigung von *Governance*- und *Gender*-Zielen
- b. Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur und der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen für den Privatsektor sowie
- c. Verbesserung von Wirkungsmonitoring- und Evaluierungssystemen.

(1) *Das sektorbezogene Profil*

Im Rahmen der Budgethilfe kommt es auf die Inwertsetzung des deutschen Schwerpunkt-*Know-hows* an, das sich dadurch auszeichnet, dass die deutsche Entwicklungspolitik in der Regel schon seit vielen Jahren mit den verschiedenen deutschen Instrumenten (KfW, GTZ, DED, InWEnt, Stiftungen, etcetera) auf den verschiedenen Politikebenen (Mikro-, Meso-, Makroebene) engagiert ist und über besondere, landesbezogene Sektorbeziehungsweise Subsektorkenntnisse verfügt. Die eingeleitete Konzentration auf weniger Schwerpunkte und die konzeptionelle Verzahnung der bilateralen Instrumente (EZ aus einem Guss) tragen zur Stärkung der Dialogfähigkeit der deutschen Entwicklungspolitik bei. **Im Rahmen der Arbeitsteilung unter den Gebern wird sich die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit unterschiedlich und selektiv positionieren; sie sollte in der Regel in den jeweiligen Schwerpunktsektoren als *Lead donor* auftreten können.** Das *sektorbezogene Profil* ist sowohl für die sektorale Budgethilfe als auch für die allgemeine Budgethilfe mit sektoralen Querbezügen relevant.

(2) *Das Querschnittsprofil*

Im Rahmen der Budgethilfe setzt sich die deutsche Entwicklungspolitik für Querschnittsthemen ein, die für die operative Umsetzung durch die Partnerländer und die Reformagenda insgesamt von herausragender Bedeutung sind. Das *Querschnittsprofil* umfasst insbesondere Themen des öffentlichen Finanzmanagements, der Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Privatsektorentwicklung (*Enabling Environment*) sowie des Wirkungsmonitoring und der Evaluierung. Für die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit ist es maßgeblich, dass die **Querschnittsthemen** überhaupt Eingang in die Politikmatrix finden; sie müssen nicht in jedem Fall aktiv von Deutschland vertreten werden, wenn andere Geber hier eine Führungsfunktion übernehmen können. Dies ist auch eine Frage des effizienten Einsatzes der zur Verfügung stehenden deutschen Ressourcen und der internationalen Arbeitsteilungsagenda zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit.

a. **Öffentliches Finanzmanagement**

Das öffentliche Finanzmanagement – ein wichtiges Handlungsfeld von *Good Financial Governance* – erhält im Rahmen der Budgethilfe eine zentrale Funktion, da es die Fähigkeit des Partnerlandes widerspiegelt, öffentliche Ressourcen transparent, zweckgemäß, rechenschaftspflichtig und geschlechter- und verteilungsgerecht umzusetzen. Zugleich bringt das Finanzmanagement zum Ausdruck, ob eine nachhaltige externe Finanzierung möglich ist, das heißt durch Budgethilfe induzierte Fehlanreize vermieden werden. Für die deutsche Entwicklungspolitik stehen als Ziele die **Stärkung der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bürger und der Öffentlichkeit im Partnerland** (*Domestic Accountability* in Abgrenzung zur geberorientierten *External Accountability*) sowie die **Stärkung der Eigenfinanzierungskapazitäten** des Partnerlandes im Vordergrund. Beide Ziele ergänzen einander und sollen

den langfristigen Erfolg der Budgethilfe durch strukturelle Veränderungen sicherstellen; die Kontrolle durch die eigene Öffentlichkeit ist langfristig effektiver als die der Geber, und Gebermittel können langfristig nicht die eigenen Einnahmen ersetzen.

Im Rahmen der Budgethilfe und des damit verbundenen Instrumentenmixes achten wir vor allem auf:

- ⇒ **Einnahmenseite: Die Stärkung der staatlichen Einnahmen des Partnerlandes durch die Modernisierung des Systems von Steuern (Steuerpolitik und -verwaltung), Nutzergebühren und Abgaben.** Die Einnahmenseite des öffentlichen Haushalts ist für die nachhaltige Gestaltung von PGF und insb. von Budgethilfe von erheblicher Bedeutung (siehe auch Punkt 4.3).
 - ⇒ **Ausgabenseite: Die verstärkte Orientierung der öffentlichen Finanzen auf Armutsbekämpfung und breitenwirksames Wachstum, um Allokationen im Sinne der MDG-Zielerreichung zu optimieren. Menschenrechtspolitische Themen wie die Gleichberechtigung der Geschlechter werden im Rahmen des Politikdialogs aktiv verfolgt und in den Budgetplanungsprozess, insbesondere auf Sektorebene, eingebracht.**
 - ⇒ **Haushaltsmanagement: Die praxisorientierte Verbesserung der Haushaltsaufstellung und -umsetzung in den Finanz- und Sektorministerien.** Ein auf der Basis von gesetzlichen Grundlagen geordnetes System der Haushaltsaufstellung, eine geordnete Haushaltsverwaltung, insbesondere in der Zusammenarbeit zwischen Finanz- und Sektorministerien und in den Sektorministerien selbst, der Abgleich von Haushaltsplanung und -umsetzung und eine geordnete Rechnungslegung ist für
- die deutsche Entwicklungspolitik eine wesentliche Voraussetzung zur Verbesserung von Haushaltsprozessen.
 - ⇒ **Beschaffungswesen: Die Steigerung von Effizienz und Effektivität in der Haushaltsumsetzung durch Einführung transparenter, auf Wettbewerb aufbauender Vergaberichtlinien und Sicherstellung ihrer Anwendung in der Praxis (Reform des öffentlichen Beschaffungswesens).**
 - ⇒ **Fiskaldezentralisierung: Die Förderung der Fiskaldezentralisierung durch den Aufbau eines kommunalen Finanzmanagements.** Budgethilfensätze setzen zunächst auf der zentral-politischen Ebene an. Gleichwohl sind die unteren Regierungs- und Verwaltungsebenen für die vertikale Umsetzung von Armutsstrategien, insbesondere für die Erbringung von öffentlichen Grundleistungen, von großer Bedeutung. Leistungsfähige nachgeordnete Ebenen bilden zudem ein Gegengewicht zu möglichen entwicklungshemmenden Zentralisierungstendenzen auf zentral-politischer Ebene. Die Stärkung der Gebietskörperschaften gegenüber den zentralstaatlichen Institutionen ist daher ein wichtiges Anliegen.
 - ⇒ **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.** Die Stärkung dieser demokratischen Kontrollfunktionen gegenüber der Exekutive hat eine zentrale Bedeutung für die öffentliche Finanzkontrolle und für die demokratische Einbindung des Bürgers. Im Bereich der Parlamente und der Zivilgesellschaft wird eine enge Zusammenarbeit mit

den deutschen NRO wie den politischen Stiftungen, den Kirchen und anderen privaten Trägern angestrebt.

- ⇒ **Zivilgesellschaftliche Beteiligung im Rahmen der Budgethilfe stärken:** Im Rahmen der Budgethilfe spielt eine starke Zivilgesellschaft eine Schlüsselrolle bei der Überprüfung der öffentlichen Mittelverwendung und der Demokratisierung öffentlicher Verwaltungsstrukturen („Wachhund-Funktion“). In Umsetzung der *Accra Agenda for Action* (2008) müssen die Zivilgesellschaften in unseren Partnerländern daher stärker in die Begleitung der nationalen Haushaltsprozesse einbezogen werden. Vor allem müssen entsprechende Dialogräume zwischen Regierungen, Gebern und der Zivilgesellschaft eröffnet und den maßgeblichen zivilgesellschaftlichen Akteuren Informations- und Mitsprachemöglichkeiten eingeräumt werden. Wir setzen uns gegenüber den Partnerregierungen und weiteren beteiligten Gebern dafür ein, dass entsprechende Dialogforen eingerichtet und die Inhalte der gemeinsamen Budgetfinanzierungsvereinbarungen, der politischen Umsetzungsmatrizen sowie der jährlichen Überprüfungsprozesse einer breiten gesellschaftlichen Debatte zugänglich gemacht werden.

Wo erforderlich und möglich, wird sich die deutsche Entwicklungspolitik an der Kapazitätsstärkung der zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Partnerländern beteiligen. Ziel ist, eine unabhängige Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Akteure am politischen Dialog und eine begleitende Mitgestaltung und Überwachung des nationalen Haushalts zu ermöglichen.

Die deutsche Entwicklungspolitik bietet im Zuge der Gewährung von Budgethilfen entsprechende flexible Finanzie-

rungsmöglichkeiten zur Stärkung der zivilgesellschaftlichen Beteiligung an. Finanzierungsoptionen liegen dabei vor allem im Bereich der staatlichen EZ über die Technische und Finanzielle Zusammenarbeit. Des Weiteren werden zukünftige Förderungsmöglichkeiten im Bereich der nicht-staatlichen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Betracht gezogen.

Weitere Handlungsfelder zur Verbesserung einer armutsorientierten Haushalts- und Fiskalpolitik und zur Reform der öffentlichen Finanzen können gemäß den Prioritäten des Partnerlandes im bilateralen Förderprogramm aufgenommen werden.

b. Wirtschaftliche Infrastruktur/Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Privatsektorentwicklung

Die Wirkungen der Budgethilfe auf die Einkommensarmut sind weiter verbesserungsfähig. Dies liegt insbesondere daran, dass Budgethilfen sich bisher auf die sozialen Bereiche konzentriert haben und daher unmittelbar wachstumsrelevante Bereiche vernachlässigt worden sind. Hier besteht die Sorge, dass öffentliche Allokationen und die Politikausrichtung (makroökonomische Rahmenbedingungen) zulasten des Privatsektors, (breitenwirksamen) Wachstums und Einkommenschaffung gehen. Um dieser Sorge vorzubeugen, will die deutsche Entwicklungspolitik das Thema wirtschaftliche Infrastruktur/Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Privatsektorentwicklung **im Politikdialog** zu einem zentralen Gegenstand für eine ausgewogene Politik machen. Darüber hinaus können **spezifische Beratungs- und Investitionsangebote** gemacht werden:

- ⇒ **Die Stärkung von Infrastrukturinvestitionen, insbesondere in Subsahara-Afrika.** Budgethilfen können in diesem Zusammenhang dazu beitragen, die institutionellen und rechtlichen Voraussetzungen

für den nachhaltigen Betrieb und die Instandhaltung der Infrastruktur zu verbessern. Zur Ergänzung von Programm- und Projektansätzen (Infrastrukturinvestitionen der Finanziellen Zusammenarbeit) müssen im Rahmen des Finanzmanagements von Budgethilfen die Unterhaltung und die laufenden Kosten budgetiert werden.

- ⇒ **Die Erweiterung des politischen Dialogs um breitenwirksames wirtschaftliches Wachstum (*Pro-Poor-Growth*).** Viele Aktionsbereiche für die Umsetzung einer nachhaltigen Wachstumsstrategie sind weniger eine Frage der Finanzen und Kosten als eine Frage der Politikausrichtung und des Politikwechsels (unter anderem Rechtsicherheit, Deregulierung, Antikorrup-tion). Der diesbezügliche Dialog und die begleitende Beratung sollten im Hinblick auf eine wachstumsrelevante Ausrichtung der Armutsstrategien (unter anderem PRSP's) geführt werden und nicht-staatliche Akteure (*Profit- und Non-profit- Sektor*) einbeziehen.
- ⇒ **Die Stärkung von Wirtschaftsförderung durch ausgewählte wirtschaftspolitische Analyse- und Beratungsleistungen auf**

makro- und sektorpolitischer Ebene. Derartige Beratungsleistungen können erbracht werden, insbesondere wenn Verknüpfungen mit den vorhandenen Schwerpunkten möglich sind.

c. Verbesserung von Wirkungsmonitoring- und Evaluierungssystemen

Für die Partnerländer und die Geber sind zuverlässige Monitoringdaten und Wirkungsanalysen für die erfolgreiche Steuerung von komplexen Reformprogrammen und von Budgethilfen von zentraler Bedeutung. Im Sinne der Paris Erklärung muss hier das Ziel verfolgt werden, die Monitoringstrukturen des Partnerlandes (und nicht gebereigene Systeme) zu stärken, da die Überprüfung von Zielerreichung und Wirksamkeit in der Verantwortung der Partnerländer (*domestic accountability*) liegen muss. In der Mehrzahl der Partnerländer bestehen in diesem Bereich aber noch erhebliche Kapazitätsengpässe. Die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit verfügt zu diesem umfassenden und anspruchsvollen Themenkomplex erhebliches Erfahrungswissen aus zahlreichen Beratungsvorhaben. Daher wird sie sich fallbezogen an gebergemeinschaftlichen Ansätzen zur Verbesserung von Monitoring- und Evaluierungssystemen beteiligen.

4. Ausgestaltung von und Mitwirkung der deutschen EZ an Budgethilfen

4.1 Voraussetzungen (Einstiegskriterien)

Die deutsche Entwicklungspolitik wird sich nur in solchen Ländern an **Budgethilfen** beteiligen, in denen bestimmte **Mindestvoraussetzungen** gegeben sind und in denen der Harmonisierungsprozess der Gebergemeinschaft vor Ort (Umsetzung der Paris Erklärung) bereits einen adäquaten Koordinierungsrahmen einschließlich des politischen Dialoges bietet. Eine Entscheidungsgrundlage bei der **Länderauswahl** bildet die Analyse der

- (1) **politischen**
- (2) **treuhänderischen und**
- (3) **makroökonomischen Rahmenbedingungen.**

Die Mindestvoraussetzungen stellen sogenannte **Einstiegskriterien** dar. Sie haben die Funktion, eine solide Länderauswahl zu treffen, um die **politischen Risiken zu minimieren**, die Gestaltung der **Auszahlungsvoraussetzungen** zu vereinfachen sowie ein **langfristiges Engagement** zu ermöglichen. Die Einstiegskriterien beziehen sich im Folgenden auf die allgemeine und sektorale Budgethilfe; sie sind höher als bei Korbfi-

nanzierungen mit geringeren treuhänderischen Risiken.

In Abweichung von diesen Einstiegskriterien sind bestimmte **Sonderfälle** bei **Ländern mit fragiler Staatlichkeit** oder Ländern mit einem Konflikt- und Krisenpotential zu betrachten.

(1) *Die politischen Rahmenbedingungen*

Die deutsche Beteiligung an Budgethilfen findet prioritär in Ländern mit **Good Governance** statt, also Staaten, die mit politischer Macht und öffentlichen Ressourcen menschenrechtsorientiert und verantwortungsvoll umgehen⁸. Eine Bewertung der Kernelemente von *Good Governance* erfolgt nach dem **Kriterienkatalog des BMZ** gemäß Anlage 2⁹. Für die Bewertung werden sämtliche Kriterien des Kataloges herangezogen, insbesondere auch die der politischen Rahmenbedingungen, da die Gewährung der Budgethilfe in Bezug auf Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Frieden verlässliche Mindestniveaus voraussetzt.

Budgethilfe ist im Hinblick auf die **politischen Risiken** hoch sensibel, wodurch sich ein Spannungsfeld zum längerfristigen und planbaren Einsatz ergibt (*Predictability*). Dieses Spannungs-

⁸ Als *Good Governance* wird ein Staats- und Verwaltungshandeln bezeichnet, das mit politischer Macht und öffentlichen Ressourcen menschenrechtsorientiert und verantwortungsvoll umgeht; ein gut regierter Staat ist bemüht, seine Aufgaben effizient, transparent und partizipativ zu erfüllen, Chancengleichheit beziehungsweise Nicht-Diskriminierung zu gewährleisten und seiner Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung nachzukommen (vergleiche BMZ Konzept 149 „Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“).

⁹ Es handelt sich um den aktualisierten Kriterienkatalog des BMZ (2006), der um spezifische, PGF-relevante Fragestellungen und Indikatoren ergänzt wurde. Der Kriterienkatalog wird für die gesamte Länderprogrammierung und für die Mittelallokation herangezogen.

Bewertungsrahmen für die Budgethilfe: Gesamtvotum entscheidend

Grundsätzlich gilt als Voraussetzung für die deutsche Budgethilfe, dass alle genannten Kriterien dem **mittleren Governance-Niveau** entsprechen und dass eine **positive Entwicklungstendenz** zu erkennen ist. Letzteres gilt als Indikator für die Reformdynamik und das Bemühen des Partnerlandes, die angelegten Kriterien progressiv zu erfüllen. Für den **politischen Willen** gilt allerdings, dass er **überdurchschnittlich** sein sollte. Eine deutsche Budgethilfebeteiligung bei wenig vertrauensvollen, unzureichenden Rahmenbedingungen, das heißt einem insgesamt niedrigen *Governance*-Niveau bei zugleich schlechter Regierungsführung und fehlendem Reformwillen, kommt aufgrund der politischen und der treuhänderischen Risiken nicht in Frage. Eine für notwendig erachtete entwicklungspolitische Zusammenarbeit sollte hier über andere Instrumente erfolgen.

feld lässt sich nur im Hinblick auf reformorientierte Länder hinreichend lösen. Von daher kommt der Analyse der politischen Rahmenbedingungen und dem Anlegen eines **strengen Maßstabs** eine zentrale Bedeutung zu. Die Analyse sollte nicht nur Grundlage für den Einstieg in PGF und der Wahl zwischen der Budgethilfe und der Korbfinanzierung sein, sondern insbesondere auch Höhe und Anteil von der Budgethilfe im Instrumentenmix bestimmen.

Eine **solide Länderauswahl ex-ante** nach mittleren bis hohen Einstiegskriterien berücksichtigt die politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, insbesondere den politischen Willen zur Reform- und Armutsorientierung, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushaltsverwaltung sowie eine nachweisliche Reformdynamik, wie sie sich in der Vergangenheit dargestellt hat. Die selektive Länderauswahl dient der **Minderung der politischen Risiken** und damit der **Absicherung eines langfristigen Engagements** mit vorhersehbaren Finanzbeiträgen.

(2) *Die treuhänderischen Rahmenbedingungen*

Während die Fungibilitätsrisiken¹⁰ zwischen projektbezogener Finanzierung und Budgethilfe gleich bleiben, steigt bei der Budgethilfe das **treuhänderische Risiko** gegenüber der Projekthilfe, da die Mittel direkt in das Budget des Partnerlandes transferiert werden, externe und interne Mittel nicht mehr zu unterscheiden sind, und die Mittelverwendung und -kontrolle im Wesentlichen durch die Institutionen des Partnerlandes erfolgt.

Die Minimierung der treuhänderischen Risiken erfolgt auf mehreren Steuerungsebenen – der Länderauswahl, der Wahl des Finanzmodus (Budgethilfe vs. Korbfinanzierung, siehe auch Punkt 4.2) sowie durch die Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements als konstitutive und begleitende Komponente der Budgethilfe (siehe auch Punkt 3.3).

¹⁰ EZ wird dann als fungibel bezeichnet, wenn aufgrund der Hilfe für die Partnerseite die Möglichkeit besteht, die eigenen Ausgaben für den vorgesehenen Zweck zu reduzieren. Die eingesparten Mittel können dann grundsätzlich für einen anderen Zweck verwendet werden. Auch projektbezogene Ansätze können nicht sicherstellen, dass Fungibilität ausgeschlossen wird.

Umgang mit treuhänderischen Risiken

Hinsichtlich der öffentlichen Finanzverwaltungsstrukturen, als ein Schlüsselkriterium zur Budgethilfe, wäre in der Regel ein über das mittlere *Governance*-Niveau hinausgehendes Niveau wünschenswert, dies entspräche aber nicht der Realität in den Partnerländern. Hier kommt es daher darauf an, abzuwägen, ob identifizierte Schwächen im Rahmen des Budgethilfe-programms überwunden werden können, indem sie seitens des Partnerlandes bearbeitet und mit Fördermaßnahmen der Gebergemeinschaft (und der deutschen TZ) zum Kapazitätsaufbau begleitet werden. In den Fällen, in denen die politischen Rahmenbedingungen für PGF gegeben sind, die öffentlichen Finanzstrukturen aber derzeit noch nicht ausreichend sind (zum Beispiel noch zu viele Defizite gemäß PEFA-Analyse vorliegen (vergleiche **Anlage 2**, Punkt. 4)) und nicht durch gezielte *Capacity Development*-Maßnahmen überwunden werden können, sollte die Korbfinanzierung zur Anwendung kommen.

(3) *Die makroökonomischen Rahmenbedingungen*

Stabile makroökonomische Rahmenbedingungen in den Partnerländern sind eine **notwendige (Einstiegs-) Voraussetzung für die Budgethilfe**. Sie fördern wirtschaftliches Wachstum und ermöglichen fiskalischen Handlungsspielraum. Der Koordination und dem Dialog der Budgethilfegeber mit dem IWF kommt daher eine wichtige Rolle zu. Insbesondere bei sich verschlechternden makroökonomischen Rahmenbedingungen ist ein enger Austausch über Reaktionsmöglichkeiten unabdingbar. So wichtig das Urteil des IWF auch ist, eine schematische, feste Kopplung an IWF-Reaktionen sollte es für die deutsche EZ allerdings nicht geben. **Das Aussetzen von IWF-Tranchen sollte nicht automatisch zu einem Aussetzen von bilateralen Budgethilfebeiträgen führen**. Denn es besteht eine Wechselbeziehung zwischen Budgethilfe und makroökonomischer Stabilität in beide Richtungen, und ein massives Unterbrechen der Budgethilfe kann sich direkt negativ auf die makroökonomische Stabilität auswirken.

(4) **PGF in Ländern fragiler Staatlichkeit oder in Ländern mit Konflikt- und Krisenpotentialen**

Sonderfall Länder mit fragiler Staatlichkeit: Es gibt Staaten, wie zum Beispiel einige **Post-Konfliktländer**, die in einer vielversprechenden, aber politisch risikoreichen Transformation stehen und durch einen hohen Bedarf an Finanzierung laufender Kosten für die soziale Grundversorgung armer und benachteiligter Bevölkerungsgruppen gekennzeichnet sind. Ihr Zugang zu PGF ist **im Einzelfall** und im Lichte des BMZ-Konzeptes „Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“ zu betrachten. Grundsätzlich ist der Einsatz von PGF auch in dieser Ländergruppe möglich, sofern es sich um Länder handelt, die trotz ihres niedrigeren *Governance*-Niveaus einen klaren, positiven Trend in der Regierungsführung erkennen lassen (Entwicklungsorientierung, politischer Reformwille und Dialogbereitschaft). In der Praxis setzt die deutsche Entwicklungspolitik in der Regel die **Korbfinanzierung** beziehungsweise die Korbfinanzierung im Rahmen von **Multi-Donor-Trust-Funds** ein. Wegen der höheren Risiken in dieser Länderkategorie ist die **Budgethilfe** eine politische Ausnahmeentscheidung. Mit der Möglichkeit, Budgethilfe als potentiell Instrument in Aussicht zu stellen, können Anreize für Verbesserungen des *Governance*-

Niveaus und der institutionellen Kapazitäten gesetzt werden.

Sonderfall Länder mit Konflikt- und Krisenpotentialen: Auch in Partnerländern mit einem erhöhten Präventionsbedarf beziehungsweise einem akuten Präventionsbedarf aufgrund von Konflikt- und Krisenpotentialen ist der Einsatz von Budgethilfen **im Einzelfall** möglich, sofern die oben angeführten *Governance*-Voraussetzungen gegeben sind. Die erhöhten politischen Risiken müssen im Lichte der potentiellen Krisengefahren besonders gewürdigt werden. Die deutsche Entwicklungspolitik verfolgt bei dieser Ländergruppe das Ziel, die Konfliktrelevanz im Rahmen des politischen Dialogs mit dem Partnerland zu thematisieren, um die konfliktensible Ausrichtung des Budgethilfbeitrags sicherzustellen. Die Gestaltung des Dialogs orientiert sich dabei an dem übersektoralen BMZ-Konzept „Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (2005)“.

4.2 Ausgestaltung: Optimierung des Finanzierungsmodus

Die Auswahl des geeigneten Finanzierungsmodus von PGF (im Folgenden wird die Korbfinanzierung explizit mit einbezogen) ist im Hinblick auf den Länderkontext und die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzmanagements erforderlich. Die PGF-Strategie, das heißt der Einsatz der **allgemeinen** und/oder **sektoralen Budgethilfe** und/oder der **Korbfinanzierung**, muss für jedes Partnerland maßgeschneidert werden. Der **Anteil von Budgethilfe an einem Länderportfolio** richtet sich nach den **landesspezifischen Bedingungen**. Je stabiler und nachhaltiger der Reformprozess und die Veränderungsdynamik des Institutionenaufbaus ist, desto höher kann der Budgethilfeanteil an der Länderquote liegen.

Für die Optimierung des Finanzierungsmodus gelten folgende Prinzipien:

- **Multilaterale Einbettung: Beteiligungsformen im Rahmen von PRSC und MDBS**
Die deutsche Beteiligung an PGF findet immer gemeinsam mit anderen Gebern statt, um eine kritische Masse an Finanzmitteln zu mobilisieren und im Konzert mit anderen Gebern an Einfluss zu gewinnen, aber auch um Risiken auf mehrere Schultern zu verteilen. Weltbank und/oder EU-Kommission (sowie ggfs. die Vereinten Nationen) sind in der Regel der Nukleus, um die sich die bilateralen Budgethilfbeiträge, einschließlich der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, gruppieren. Im Vergleich von Weltbank-Kofinanzierungen (PRSC) und *Multi-Donor-Budget-Support* (MDBS) – Programmen **präferiert die deutsche Entwicklungspolitik zukünftig eine Beteiligung an MDBS-Programmen**; letztere ermöglichen in der Regel den bilateralen Gebern größere Mitsprachemöglichkeiten im Politikdialog. Im Rahmen der Geberkoordinierung vor Ort wird die deutsche Entwicklungspolitik gegenüber der Weltbank die Position einbringen, dass die Weltbankprogramme (PRSC) eng an den MDBS-Programmen ausgerichtet und beide Programme inhaltlich aufeinander abgestimmt werden.
- **Nationale Ownership des Haushalts respektieren**
Die deutsche Entwicklungspolitik unterstützt mit dem Einsatz von PGF die Partnerregierungen dabei, einen **kohärenten Haushalt** aufzustellen, der die strategischen Prioritäten der **Armutsstrategie** (in der Regel PRSP) widerspiegelt. Ferner gilt bei Anwendung von PGF, dass neben den Regierungszielen die in den Gesetzen festgelegten **nationalen Haushaltsgrundsätze** des jeweiligen Partnerlandes beachtet werden, soweit sie international anerkannt sind. Das heißt, dass die deutschen Budgethilfemittel nicht direkt zweckbestimmt

werden; das sogenannte **Earmarking**¹¹ sollte grundsätzlich nur in begründeten Ausnahmefällen zur Anwendung kommen.

- **Allgemeine versus Sektorale Budgethilfe**

Die komparativen Vorteile liegen in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit traditionell im **Sektor-Know-how** (Schwerpunkt- und Profilvereiche), was aus deutscher Sicht für ein profilierungsfähiges Engagement in der sektoralen Budgethilfe spricht. Da in der Praxis eine scharfe Trennung zwischen allgemeiner und sektoraler Budgethilfe nicht immer gegeben ist – oft bewegt sich die Budgethilfe in einem fließenden Spektrum mit einer Mischung von makroökonomischen und sektoralen Konditionen – und zwischen der sektoralen und der allgemeinen Budgethilfe eine komplementäre Funktion besteht (siehe unten), **wird die deutsche Entwicklungspolitik offen sein für beide Ansätze**. Die Entscheidung muss im Einzelfall, unter Berücksichtigung der jeweiligen deutschen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten, getroffen werden.

Der deutsche „sowohl als auch“ – Ansatz steht im Einklang mit der derzeitigen internationalen Diskussion, in der sich ein gemeinsames Verständnis entwickelt, dass der **sektoralen Budgethilfe eine dauerhaft komplementäre Rolle zur allgemeinen Budgethilfe zukommen sollte**. Dafür spricht, dass (1) der Politikdialog auf Makroebene im Rahmen der allgemeinen Budgethilfe als auch der Politikdialog auf Sektorebene fokussierter auf die jeweiligen Kernthemen erfolgen kann (Entlastungseffekte auf Makro- beziehungsweise Sek-

torebene¹², subsidiäre Themenbehandlung) bei gleichzeitigen Verzahnungsmöglichkeiten, (2) die Entkoppelung von Konditionalitäten auf Makro- und Sektorebene die Verstetigung des externen Mitteltransfers (*Predictability*) verbessern kann sowie (3) vertikale Fonds (Gesundheit, Bildung, et cetera) leichter in das Budget integriert werden können.

- **Budgethilfe auf subnationaler Ebene**

Die Budgethilfe auf subnationaler Ebene (Länder, Provinzen) ist eine neue Ausprägung der Budgethilfe, die auch für die deutsche Entwicklungspolitik **im Einzelfall** möglich ist. Voraussetzung ist, dass sie geeignet ist, Dezentralisierungsprozesse zu fördern, und in Abstimmung beziehungsweise Einklang mit nationalen Haushaltsprozessen erfolgen kann. In der Regel werden die regionalen Zuweisungen aus dem nationalen Haushalt an die subnationale Ebene (regionaler Verteilungsschlüssel) unterstützt, um zum Beispiel soziale Grunddienste zu fördern. Auch hier gilt, dass die nationalen Haushaltsgrundsätze des Partnerlandes beachtet werden und der politische Dialog auf der zentralstaatlichen Ebene seinen Stellenwert behält. Fiskalpolitische Beratungsmaßnahmen erfolgen dann insbesondere auf der subnationalen Ebene.

- **Rolle der Korbfinanzierung**

Bei einem Einstieg in PGF unter noch eher schwierigen Rahmenbedingungen sollte ein **gradueller Einstiegsprozess** gewählt werden, um dadurch schon in einem relativ frühen Stadium positive Beiträge zu Reformen und Kapazitätsaufbau leisten zu können. In der Regel ist im Rahmen von

11 *Earmarking* bedeutet die bevorzugte Deckung bestimmter Ausgaben. Damit wird der Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung verletzt, der besagt, dass grundsätzlich alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen.

12 Beispiel: Stabile makroökonomische Kriterien gehören in der Regel auch zu den Finanzierungsvoraussetzungen der sektoralen Budgethilfe.

PGF eine Entwicklung zu erkennen, die sich von der Korbfinanzierung innerhalb eines Sektors über die sektorale Budgethilfe bis hin zur allgemeinen Budgethilfe vollzieht. Diese Entwicklung ist eng verbunden mit der steigenden Leistungsfähigkeit des öffentlichen Finanzmanagements. Die **Korbfinanzierung** sollte daher dann herangezogen werden, wenn die PGF-Erfahrung mit dem Partnerland noch gering ist und treuhänderische Risiken aufgrund von Kapazitätsschwächen abgesichert werden müssen. Sie kann zugleich **vorbereitende Funktion** für den Einstieg in die sektorale beziehungsweise allgemeine Budgethilfe haben. Übergeordnetes Ziel der Korbfinanzierung sollte daher sein, durch gezielte Begleitmaßnahmen die institutionellen Voraussetzungen für die Budgetfinanzierung zu schaffen.

4.3 Reformunterstützende Konditionierung der Budgethilfe

Konditionen sind ein zentrales Gestaltungselement der Budgethilfe. Im Rahmen des **Politikdialogs** entwickelt die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit gemeinsam mit anderen Gebern in enger Abstimmung mit der Partnerregierung die Konditionen der Budgethilfe. Die Gestaltung der Konditionen folgt einem **neuen Grundverständnis**: die Budgethilfe erfolgt auf der Grundlage **gemeinsamer Reformziele**, die die Eigenverantwortung (*Ownership*) des Partnerlandes unterstützen. Die Reformziele leiten sich

aus der Armutsstrategie des Partnerlandes und den gemeinsamen menschenrechtlichen Verpflichtungen ab; eine gemeinsame verbindliche Grundlage sind ferner die Millenniumserklärung und die MDG's. *Good Governance*, die Beachtung der Menschenrechte und die Selbstverpflichtung zur Armutsbekämpfung als fundamentale politische Vertrauensgrundlage der Budgethilfeszusammenarbeit werden als sogenanntes **Underlying Principles** im Rahmen von gemeinschaftlichen Abkommen mit dem Partnerland und beteiligten Gebern ausdrücklich verankert (sogenanntes **Memorandum of Understanding – MoU**). Eine substantielle Verletzung der Kernelemente dieser Vereinbarung erlaubt, wenn der politische Dialog nicht zu Lösungen führt, die sofortige und vollständige Einstellung der Budgethilfeszusammenarbeit.

Konditionen haben folgende **Steuerungsfunktionen**. Sie dienen als

- **Anreizfunktion** für die Fortsetzung von politischen Reformen;
- **Signal- und Kontrollfunktion**, da sie den Reformverlauf und -erfolg transparenter machen und ein Wirkungsmonitoring ermöglichen (siehe auch Kapitel 4.4);
- konkrete **Auszahlungsvoraussetzung** für die deutschen Finanzierungsbeiträge.

Folgende **Prinzipien** sollen bei der Ausgestaltung der deutschen Konditionenpolitik zum Tragen kommen:

Die **Auszahlungsvoraussetzungen** werden im Rahmen eines geberharmonisierten Vorgehens und gemeinsam mit dem Partnerland vereinbart; sie sollten auf wenige, aber politisch zentrale Reformschritte begrenzt werden, um eine Überfrachtung des Prozesses zu vermeiden. Außerhalb der mit dem Partnerland gemeinschaftlich vereinbarten **Politikmatrix** werden keine spezifisch deutschen Konditionen vereinbart. Den Auszahlungsvoraussetzungen liegen gemeinsam vereinbarte politische Ziele, Indikatoren und Zeithorizonte zugrunde; sie sollen dazu beitragen, **positive Leistungsanreize** zu setzen und vereinbarte Ziele nachzuhalten.

- **Ownership fördern**

Die deutsche Budgethilfe unterstützt die Kernziele der nationalen Armutspolitik und gemeinsamer menschenrechtlicher Prinzipien und Verpflichtungen, wie der Stärkung von Partizipation und *Empowerment* benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen, insbesondere von Frauen und jungen Menschen. Wie diese Ziele erreicht werden, gehört zu den Handlungsoptionen des Partnerlandes. Bei der Ausarbeitung der Handlungsoptionen, unter anderem bei der Politikfolgenabschätzung, kann die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit das Partnerland durch Beratungsmaßnahmen unterstützen.

- **Leistung (Performance) belohnen, Anreize setzen**

Die deutschen Konditionen richteten sich im Wesentlichen an den Reformleistungen des Partnerlandes aus. Dazu werden gemeinsam mit dem Partnerland und den beteiligten Budgethilfegebern **geeignete Leistungsindikatoren** ausgewählt (siehe auch Kapitel 4.4).

Zusätzliche Leistungsanreize können durch die Differenzierung von fixen und variablen Auszahlungstranchen gesetzt werden, wobei die variable Tranche als Ergänzung zur fixen Tranche dient und ausschließlich von der Erfüllung von zusätzlichen Leistungsindikatoren abhängt. Wenngleich für die deutsche EZ grundsätzlich eine **Präferenz für fixe Tranchen** besteht, so können unter bestimmten Voraussetzungen **fixe und/oder variable Auszahlungsmechanismen** sinnvoll erscheinen (siehe Anlage 3 zu den Voraussetzungen im Einzelnen). Deutsche Budgethilfebeiträge können nach dieser Maßgabe flexibel im Länderkontext gestaltet werden, wobei wichtigstes Ziel für die Ausgestaltung **ein möglichst harmonisiertes Vorgehen im Sinne einer**

klaren, einfachen und effektiven Konditionenpolitik aller Budgethilfegeber ist und negative Effekte auf die verlässliche Gestaltung der Mittelabflüsse weitgehend vermieden werden.

- **Effektive Konditionen vereinbaren, Harmonisierung unterstützen**

Die deutsche Budgethilfe trägt dazu bei, die Transaktionskosten der Budgethilfe zu reduzieren, indem die deutschen Konditionen auf einen gemeinsam vor Ort vereinbarten politischen Rahmen abstellen (**Policy Matrix**) und die Anzahl der Konditionen und Indikatoren auf vordringliche Reformbereiche begrenzt werden. In der Vergangenheit hat eine Proliferation von bilateralen Konditionen die effektive Umsetzung der Budgethilfe behindert (Verwässerung von Prioritäten, Überforderung des Partnerlandes, unsichere Mittelabflüsse). Die deutsche Entwicklungspolitik unterstützt daher die Neuausrichtung, **wenige, aber substantielle Konditionen** zu vereinbaren, und wirkt in dieser Hinsicht auch auf andere Budgethilfegeber ein.

Das bedeutet für die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit, dass sie **klare Politikschwerpunkte vor Ort** setzen muss, damit es möglich ist, diese Schwerpunkte im Rahmen des Aushandlungsprozesses in eine gemeinsame Politikmatrix einzubringen und zu verankern. Außerhalb dieses Rahmens vereinbart die deutsche Budgethilfe keine weiteren Konditionen. Die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit bringt somit die eigenen Erfahrungen und eigenes *Know-how* im Rahmen eines abgestimmten Vorgehens ein.

Die **Beurteilung der Erfüllung der Konditionen** erfolgt nach Möglichkeit ebenfalls im Rahmen eines gemeinsamen Prozesses, wobei Harmonisierung dabei nicht bedeu-

tet, dass jeder Geber die gleichen Schlussfolgerungen ziehen muss. Die deutsche Budgethilfe strebt gemeinsame Schlussfolgerungen an, behält sich jedoch ihren bilateralen Entscheidungsspielraum vor, zum Beispiel beim Vorliegen grundsätzlich unterschiedlicher Auffassungen unter den Gebern.

- **Mittelabflüsse verlässlich und anreizkompatibel gestalten**

Durch die Bindung der Auszahlungen an Konditionen kann ein vollständiger Abfluss von zugesagten Mitteln prinzipiell nicht garantiert werden. Dies beeinträchtigt die mittel- bis langfristige Planungssicherheit und Handlungsfähigkeit des Partnerlandes. Langfristige Investitionsvorhaben können bei großer Planungsunsicherheit nur unvollständig umgesetzt werden beziehungsweise werden insgesamt gefährdet. Eine **kurzfristige Volatilität** der Budgethilfe ist daher durch eine transparente und regelorientierte Abflusspolitik so weit wie möglich zu **reduzieren**.

Die Gestaltung der Budgetmittelabflüsse muss zugleich **anreizkompatibel** sein. So muss vermieden werden, dass durch langfristige Zusagen die Eigenanstrengungen der Partnerregierung nachlassen (*Rent-seeking*), zum Beispiel bei der Mobilisierung eigener Ressourcen. Dem Thema „**Mobilisierung eigener staatlicher Einnahmen**“ wird im Rahmen des Politikdialoges ein **zentraler Stellenwert** zugewiesen, um die von Budgethilfen ausgehenden möglichen **Fehlanreize auf die Erhebung von Steuern zu unterbinden** und langfristig eine nachhaltig armuts- und investitionsorientierte Politik des Partnerlandes zu ermöglichen.

- Die deutsche Budgethilfe trägt zur Stärkung der finanziellen Planungssicherheit und zur Sicherung der Anreizkompatibilität durch eine Reihe von **Maßnahmen** bei. Zu nennen sind das Hinwirken auf **steigende Steuereinnahmen** des Partnerlandes sowie **Auszahlungen, die an den nationalen Haushaltszyklus angepasst sind und negative Stop-and-go-Zyklen vermeiden**; siehe auch Anlage 4 zu den Steuerungsmaßnahmen im Einzelnen.

4.4 Wirkungsorientierung, Monitoring und Evaluierung

Die Budgethilfe stellt die entwicklungspolitische Zusammenarbeit vor **methodische Herausforderungen** zur Überprüfung von vereinbarten Zielen und insbesondere von langfristigen entwicklungspolitischen Wirkungen. Die Herausforderungen liegen einerseits in der geeigneten Auswahl von Indikatoren zur Feststellung von Reformfortschritten und andererseits in der stetigen Verbesserung von methodischen Evaluierungsansätzen (Messen von eindeutigen Wirkungszusammenhängen über längere Zeitspannen, Verbesserung der Datenlage in den Partnerländern). Grundsätzlich kommen die auf der Basis der OECD/DAC-Kriterien konzipierten Evaluierungskriterien und -verfahren (Relevanz, Effektivität, Effizienz, entwicklungspolitische Wirkungen, Nachhaltigkeit)¹³ zur Anwendung. Die deutsche Entwicklungspolitik wird sich den genannten Herausforderungen insbesondere stellen durch

- die Beteiligung an der Entwicklung und gemeinschaftlichen Anwendung von Leistungsindikatoren; die angewandten Indikatoren sollen dabei zunehmend nach

¹³ Siehe auch Evaluierungskriterien für die deutsche bilaterale EZ, BMZ, Juli 2006

Armutssituation, Geschlecht, Alter, ethnischer, sozialer und/oder geographischer Zugehörigkeit disaggregiert werden und nach Möglichkeit menschenrechtliche Kernelemente¹⁴ berücksichtigen;

- die Beteiligung an der Entwicklung und gemeinschaftlichen Anwendung von Ansätzen der Wirkungsanalyse zur Beurteilung von Wirkungsmechanismen (Methodenentwicklung);
- die gemeinschaftliche Durchführung von Wirkungsuntersuchungen (unabhängige Gemeinschaftsevaluierungen) und
- die regelmäßige Erstellung von Monitoringberichten zu einzelnen Ländern und die Veröffentlichung von Reformentwicklungen in einzelnen Ländern (Berichterstattung).

Unabhängig von der Steuerungsverantwortung und der Rechenschaftspflicht der Geber kommt den Partnerländern bei der Beurteilung der Wirksamkeit eine hauptverantwortliche Rolle zu, da die Budgethilfe vollständig über die Partnersysteme abgewickelt wird und die Zuordnung von Entwicklungserfolgen zu einzelnen Geberbeiträgen weder sinnvoll noch möglich ist. Eine wichtige gemeinsame Steuerungs- und Rechenschaftsgrundlage bilden daher Indikatoren, die Auskunft über Reformfortschritte, Entwicklungstrends und das Einhalten von Zielkorridoren geben.

Zum Umgang mit Indikatoren

Die Politikmatrix enthält zur Überprüfung der Zielerreichung eine Vielzahl von Indikatoren, die in der Regel aus der Armutsstrategie des Partnerlandes abgeleitet werden. Die deutsche Budgethilfe betrachtet neben dem Gesamtergebnis insbesondere die für sie wichtigen Indikatoren; es sind Indikatoren, die im Hinblick auf die deutschen Auszahlungsvoraussetzungen und den deutschen Zielen und Themen vor Ort eine ausschlaggebende Rolle spielen.

Die deutsche Budgethilfe fokussiert sich auf **Ergebnisse- und Wirkungen**, das heißt auf *Outputs* des Partnerlandes (erbrachte Güter- und Dienstleistungen, zum Beispiel die Anzahl der gebauten Schulen), *Outcomes* (kurz- und mittelfristige, direkte entwicklungspolitische Wirkungen, unter anderem Nutzung der erbrachten Güter- und Dienstleistungen, zum Beispiel steigende Einschulungsraten) und *Impacts* (längerfristige, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen, zum Beispiel steigende Zahl von Kindern mit einem höheren Schulabschluss, die dadurch ihre Einkommenssituation verbessern). Ob politische Prozesse eingeleitet werden, kann kurzfristig über *Inputs* (Bereitstellung von Ressourcen) erfasst werden (zum Beispiel Abschaffung des Schulgeldes).

In der Praxis der jährlichen Überprüfung der Zielerreichung ist für die Politikmatrix ein realistischer **Indikatorenmix** anzustreben. Dieser sollte vor allem auf vereinbarte **Outputs und Outcomes** als konkrete **Auszahlungsvoraussetzungen (sogenannte Triggers)** abstellen¹⁵. Indikatoren zu

¹⁴ Die sogenannten Kernelemente der Menschenrechte (auch „4 A's“ genannt) wurden durch die autoritative Auslegungspraxis des Ausschusses zum Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte wie folgt definiert: Verfügbarkeit (*Availability*), Zugänglichkeit (*Accessibility* – diskriminierungsfrei, physische und ökonomische Zugänglichkeit), Adaptierbarkeit (*Adaptability*) und Annehmbarkeit (*Acceptability* – insbesondere kulturelle Annehmbarkeit und Qualität); s. beispielhaft für andere: Allgemeine Bemerkung Nr. 13 des Ausschusses zu Art. 13, Recht auf Bildung, vom 8. Dezember 1999, UN Doc. E/C.12/1999/10.

¹⁵ Die angewandten Indikatoren sollten zunehmend nach Geschlecht, Alter, ethnischer, sozialer und/oder geographischer Zugehörigkeit disaggregiert werden und nach Möglichkeit menschenrechtliche Kernelemente (siehe oben) berücksichtigen.

Inputs sollten wo erforderlich als **Managementhilfen (sogenannte Benchmarks)** im Gesamtprozess genutzt werden¹⁶. Von einer **Impact-Konditionalisierung** – obwohl das Oberziel der Entwicklungspolitik darstellend – sieht die deutsche Budgethilfe ab, da vielfach Mess- (Verfügbarkeit von Daten) und Zuordnungsprobleme (plausible Wirkungsketten) vorliegen und zudem Wirkungen erst mit großer Zeitverzögerung auftreten. Langfristige Wirkungen können nicht im Rahmen des jährlichen Monitoring erfasst werden, sondern sind Gegenstand von umfassenden Evaluierungen im mehrjährigen Turnus.

Für die Erhebung und Nutzung der genannten Indikatoren ist eine organisatorische und institutionelle Stärkung der jeweils zuständigen Sektorministerien sowie der statistischen Systeme maßgeblich. Insbesondere das Generieren von Daten und die Weiterentwicklung von Analysemethoden zur Wirkungserfassung ist eine wichtige, allerdings langfristige Aufgabe der Partnerländer und der internationalen Technischen Zusammenarbeit. Wo möglich, wird sich die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit hieran beteiligen.

Zur Beteiligung am Monitoring

Die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit beteiligt sich an den jährlichen, gemeinsamen **Leistungsüberprüfungen** zu PGF (*Performance Assessments*), die eine Aussage zum jährlichen Stand der Umsetzung des Reformprogramms erlauben und eine zentrale politische Rolle für die Auszahlungsentscheidungen der Geber darstellen. Dabei wird darauf geachtet, dass die Leistungsüberprüfung in den Partnerländern als ein politisches Managementinstrument wahrgenommen und durch die nationalen Rech-

nungshöfe, gegebenenfalls durch unabhängige externe Wirtschaftsprüfungsgesellschaften unterstützt wird. Ferner setzt sich die deutsche Entwicklungspolitik für einen transparenten Prozess unter Einbindung der Zivilgesellschaft ein. Die Ergebnisse der Leistungsüberprüfung in den einzelnen Ländern werden für eine offensivere Öffentlichkeitsarbeit aufbereitet.

Unabhängig von diesen Jahresprüfungen werden in größeren Zeitabständen gesonderte unabhängige **Gemeinschaftsevaluierungen** (Partnerland und Geber) durchgeführt, um eine Einschätzung zu den langfristigen Wirkungen (*Impacts*) zu erhalten. Die deutsche Entwicklungspolitik misst diesen Gemeinschaftsevaluierungen eine hohe Bedeutung zu und wird sich daher regelmäßig daran beteiligen. In diesem Rahmen wird die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit zu der methodologischen Weiterentwicklung und weiteren Harmonisierung dieses Analyseinstrumentes beitragen und sich insbesondere für die gemeinschaftliche Anwendung der oben angeführten OECD/DAC-Evaluierungskriterien einsetzen.

4.5 Ausstiegskriterien: Reaktionsmechanismen und Krisenmanagement der deutschen Entwicklungspolitik bei Verschlechterung der politischen Rahmenbedingungen

Die Grundprinzipien zu *Good Governance* werden zwischen Deutschland, den anderen Gebern und dem Partnerland vor Ort unter anderem in MoU's festgelegt. Daraus ergeben sich Pflichten und Rechte der Beteiligten. Das schafft **Transparenz und Vorhersehbarkeit** über verschiedene,

¹⁶ Allerdings lässt sich eine Konditionierung auf Prozesse (*Inputs*) nicht immer vermeiden, weil zum Beispiel die Definition oder die Erfassung von *Outcome*-Indikatoren schwierig sein kann (wie zum Beispiel im öffentlichen Haushaltswesen) oder weil bestimmte *Inputs* von besonderer Bedeutung sind. So kann zum Beispiel die Abschaffung des Schulgeldes auch als das entscheidende Kriterium für den freien Zugang zur Grundbildung gesehen werden.

legitime Reaktionsmechanismen im Streit- beziehungsweise Krisenfall. Im Falle der Verschlechterung der politischen Rahmenbedingungen (insbesondere der Regierungsführung) kann die Gebergemeinschaft reagieren und sie sollte es **graduell** tun, zum Beispiel über verschiedene politische und finanzielle Reaktionsmechanismen.

Die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit sieht die **Kürzung, Unterbrechung** oder den **Ausstieg aus PGF (insbesondere der Budgethilfe)** in Abhängigkeit vom Grad der Verschlechterung der politischen Rahmenbedingungen vor. Diese gelten dann als verschlechtert, wenn das Partnerland die Grundprinzipien von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und friedlichem Verhalten verletzt, die vereinbarte Reformagenda dauerhaft verlässt oder das öffentliche Finanzmanagement sich signifikant verschlechtert. Vor jeder Entscheidung werden die politische Krise, die Krisenbewältigung und die möglichen deutschen Reaktionen im Rahmen des politischen Dialogs mit dem Partnerland und den anderen Gebern thematisiert.

Für die deutsche EZ kommen dabei folgende, abgestufte Mechanismen in Frage:

- (1) **Thematisierung im Rahmen des politischen Dialoges**
- (2) **graduelles Aussetzen (sofort oder verzögert)**
- (3) **vollständiges Aussetzen (sofort oder verzögert)**
- (4) **Ausstieg aus dem Budgethilfeprogramm**
- (5) **Umprogrammierungen nach Ausstieg, beziehungsweise**
- (6) **Rückzahlungen bei nachweisbarer Veruntreuung von Mitteln.**

Die Reaktionen sollten im Rahmen eines **konstruktiven Verhandlungsprozesses** gestaltet werden. Zunächst ist es wichtig, das Partnerland frühzeitig über die eigenen (deutschen) Beobachtungen, Bedenken und mögliche Folgen zu in-

formieren und sich auf einen verstärkten Dialog zur Krisenbewältigung zu verständigen (intensivierter politischer Dialog). Wann immer möglich, sollte dieser Dialog **geberabgestimmt** beziehungsweise gemeinsam mit anderen Gebern erfolgen. Dazu ist insbesondere ein enger Austausch mit bilateralen Gebern mit einem hohen Budgethilfeanteil, mit den multilateralen Organisationen und der EU-Kommission notwendig. Auch sollte diesbezüglich ein Austausch mit Vertretern der Zivilgesellschaft vor Ort erfolgen.

Auf *Governance*-Krisen, wie das deutliche Abweichen vom Reformpfad oder die Verletzung der *Underlying Principles*, wird unmittelbar reagiert. Die deutschen Reaktionen sollten eindeutig, jedoch auch **verhältnismäßig** und **graduell** sein und sie sollten mögliche Langzeitwirkungen auf das Gesamtprogramm berücksichtigen. Die deutschen Reaktionen sollten – wenn angesichts des Ausmaßes der Krise vertretbar – nicht sofort, sondern **verzögert** in den folgenden Fiskaljahren erfolgen, um politische **Überreaktionen zu vermeiden**, innenpolitische Trends vor Ort erfassen zu können und weitere destabilisierende Effekte durch sofortiges Aussetzen der Budgethilfe zu verhindern. Im Falle außergewöhnlicher politischer Ereignisse, zum Beispiel massiver politischer Unruhen oder Staatsstreichs, kann die deutsche Entwicklungspolitik die Budgethilfe sofort und vollständig aussetzen. Ein **vollständiger Ausstieg** aus der Budgethilfe ist dann angebracht, wenn sich die politischen Rahmenbedingungen (insbesondere die Regierungsführung) so verschlechtert haben, dass eine vertrauensvolle Zusammenarbeit auf absehbare Zeit als nicht mehr möglich angesehen werden muss, zum Beispiel bei einem dauerhaften Bruch mit rechtsstaatlichen Prinzipien oder einem Aufgeben der vereinbarten Reformagenda. In diesem Fall ist zu überprüfen, ob es Möglichkeiten gibt, andere Instrumente der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit einzusetzen oder ob ein weitgehendes Aussetzen der bilateralen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Erwägung gezogen muss.

5. Aufstellung und Arbeitsteilung innerhalb der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit bei Budgethilfen

Die Beteiligung an Budgethilfen erhöht die Anforderungen an ein effektives Zusammenarbeiten der deutschen EZ-Institutionen. Die Grenzen zwischen dem technisch/fachlichen und politischen Dialog sind zum Teil fließend. Dies erhöht den Bedarf an Koordinierung und arbeitsteiligem Vorgehen zwischen BMZ, dem Auswärtigen Amt (AA) und seinen Auslandsvertretungen sowie den Durchführungsorganisationen im Bereich der Geberkoordination, der Programmbegleitung und der Überwachung. Die Budgethilfe erhöht und verändert ferner den Beratungsbedarf von BMZ und AA/Auslandsvertretungen durch KfW und GTZ. Der **Aufgabenzuschnitt** stellt sich im Einzelnen wie folgt dar:

5.1 Der Aufgabenzuschnitt im Rahmen des Politikdialogs

Der entwicklungspolitische Dialog zur Budgethilfe gehört zum wichtigsten Aufgabenkreis der Steuerung durch die Regionalbereiche des **BMZ**; sie werden dabei von den deutschen Auslandsvertretungen unterstützt. **BMZ** und **AA/Auslandsvertretungen** arbeiten eng zusammen, um die Einheitlichkeit des Auftretens der Bundesregierung im Partnerland zu gewährleisten. Dabei wird der inhaltliche Bogen von den allgemeinen Rahmenbedingungen des Partnerlandes bis hin zu den einzelnen Politikfeldern der Budgethilfe (Politikmatrix) gespannt. Von zentraler Bedeutung sind folgende Fragen:

- bei der **Vorbereitung von Budgethilfen**: ob und inwieweit die politischen Voraussetzungen für die Gewährung von Budget-

hilfe gegeben sind, wie in Zusammenarbeit mit anderen Gebern und dem Partnerland die Konditionen insgesamt zu gestalten sind, welche bilateralen Auszahlungsvoraussetzungen gelten (unter anderem fixe/variable Tranchen, Leistungsindikatoren) und welche konditionenbezogenen Verhandlungsaufgaben der KfW bei Projektprüfung erteilt werden sollen;

- bei der **Umsetzung von Budgethilfen**: die politische Beteiligung an den jährlichen Leistungsüberprüfungen und die enge Abstimmung im Geberkreis, damit möglichst eindeutige politische Signale an das Partnerland gegeben werden.

Für das **Führen des entwicklungspolitischen Dialogs** gilt für die deutsche Seite ein arbeitsteiliges Vorgehen zwischen BMZ, AA/Auslandsvertretungen, KfW und GTZ. Dort, wo die deutsche Entwicklungspolitik eine Führungsrolle in der internationalen Geberkoordination übernimmt (zum Beispiel Vorsitz der gesamten Budgethilfekoordination), wird die Auslandsvertretung durch die Durchführungsorganisationen in Abstimmung mit dem BMZ entsprechend unterstützt.

Im Rahmen der Arbeitsteilung im Länderteam und der fachlichen Zuständigkeiten kann die Teilnahme an den verschiedenen Arbeitsgruppen den Vorfeldorganisationen übertragen (delegiert) werden; WZ-Referentinnen und -Referenten an den Auslandsvertretungen, Schwerpunktkoordinatorinnen und -koordinatoren (SPK's) und PGF-Managerinnen und -Manager stimmen sich eng

untereinander ab. Schwierigkeiten und identifizierte Probleme, die auf fachlicher Ebene nicht mehr gelöst werden können, aber von grundsätzlicher Bedeutung sind, werden auf der politischen Ebene eingebracht und dort weiter verfolgt. Die politische Ebene vor Ort kann im Bedarfsfall von der WZ-Referentin und des WZ-Referenten und bis hin zur Botschafferebene reichen, auf der Partnerseite bis zur Minister- oder auch Präsidentenebene. Die Interventionen erfolgen in Abstimmung mit dem BMZ.

5.2 Der Aufgabenzuschnitt im Rahmen der Umsetzung von Budgethilfen

Die KfW nimmt eine Schlüsselrolle beim Management des deutschen Finanzierungsbeitrags ein. Die KfW wird im Regelfall mit der Umsetzung von Budgethilfen beauftragt. Die **Auftragsverantwortung** der KfW umfasst die Prüfung und die Umsetzung des deutschen Budgethilfebeitrags. Sie stimmt sich dabei eng mit BMZ und den Botschaften (siehe oben) ab und bindet die GTZ ein. Die Umsetzung umfasst den damit verbundenen entwicklungspolitischen Dialog auf fachlicher Ebene, die Vorbereitung von Auszahlungsentscheidungen (Bewertung der Konditionenerfüllung und Empfehlungen an BMZ bei Nichterfüllung von Konditionen) und die tatsächliche Auszahlung (nach enger Abstimmung mit BMZ und Botschaften im Falle von zweifelhafter Erfüllung von Konditionen). In den Fällen der Abwicklung von PGF über die Technische Zusammenarbeit, so beim *TA-Pooling* und in Ausnahmefällen bei der Beteiligung an Sektorbudgets, gilt das Gleiche für die GTZ.

Die Budgethilfe (und die fortschreitende Umsetzung der Paris Erklärung) haben die Notwendigkeit unterstrichen, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung in den Partnerländern zu steigern. Fragmentierte Ansätze, unzureichende Koordination der TZ-Leistungen der Geber sowie fehlende regierungseigene Strategien zur Umsetzung von

Capacity Development kennzeichnen den derzeitigen Handlungsbedarf. Die deutsche Technische Zusammenarbeit wird daher zusammen mit anderen Gebern dazu beitragen, die Partnerländer dabei zu unterstützen, **integrierte und ganzheitliche *Capacity Development*-Programme auf sektoraler und nationaler Ebene** zu entwickeln und auf diesen aufbauend, **geberkoordinierte TZ-Angebote** zur Umsetzung zu unterbreiten. Ansatzpunkte für die deutsche TZ-Beiträge ergeben sich insbesondere aus dem oben angeführten **thematischen Profil** (siehe auch Punkt 3.3) und den Erfahrungen der Technischen Zusammenarbeit bei der politischen Ausgestaltung von Reformprozessen und der sektorfachlichen und makroökonomischen Beratung.

Für die zukünftige Leistungserbringung der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit sind im Rahmen von PGF folgende Aspekte zu beachten:

- **Gemeinsame Rolle von Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit:** Begleitende TZ-Beratungen auf sektoraler und nationaler Ebene verbessern die Umsetzungsbedingungen für Budgetfinanzierungen. Durch eine verstärkte länderbezogene FZ/TZ-Kooperation werden komplementäre Wirkungen und Synergien erzielt. Die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit prüft daher bei allen Budgethilfebeteiligungen, ob und wie **strategische TZ-Komponenten** im Sinne des vorgenannten thematischen Profils (siehe auch Kapitel 3.3) und gemäß des Bedarfs des Partnerlandes ausgestaltet werden sollen. Die Bedarfsprüfung berücksichtigt, ob im Rahmen einer arbeitsteiligen Ausrichtung andere Geber bereits relevante Bereiche abdecken. Deutsche TZ-Beratungsmaßnahmen werden geberabgestimmt umgesetzt.

- **Beiträge der Technischen Zusammenarbeit in Form des *TA-Pooling*:** Eine neue Möglichkeit zum Erbringen von TZ-Leistungen im Rahmen von PGF ist das *TA-Pooling*. *TA-Pooling* bezieht sich auf das Bündeln von Ressourcen mehrerer Geber in partner- beziehungsweise geberverwalteten Körben, die mehrheitlich der Finanzierung beziehungsweise Erbringung von TZ-Leistungen dienen. Partnerländer, die dieses Modell erproben, versprechen sich durch die Trennung von Finanzierung und Bereitstellung von Beratungsleistungen bestimmte Vorteile, unter anderem hinsichtlich der Senkung von Transaktionskosten, der Stärkung der Transparenz und der gezielteren Ausrichtung an den partnereigenen Präferenzen. *TA-Pooling* wird vor allem in den

Ländern eine Rolle spielen, in denen die Managementkapazitäten des Partners bereits stärker ausgeprägt sind und in denen vor allem Kurzzeitberatungen und Gutachten zur Lösung klar umgrenzter technischer Probleme gefragt sind.

Zukünftige Beiträge der Technischen Zusammenarbeit müssen daher flexibel in den jeweiligen Länderkontext entsprechend der Nachfrage vor Ort eingebracht werden. Neben der TZ in Form der Direktleistung wird die TZ in Form der Beteiligung an gemeinschaftlichen *TA-Pools* eine weitere mögliche Form der Leistungserbringung der Technischen Zusammenarbeit darstellen. Eine Flexibilisierung wird auch in der Form der Kombination von Ansätzen gesehen.

Anlagen

Anlage 1: Formen und Grundprinzipien von Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung

1. PGF im Kontext von Makro- und Sektorprogrammen

(1) Makroprogramme

Makroprogramme dienen der Umsetzung nationaler Armutsbekämpfungsstrategien sowie der Unterstützung sektorübergreifender wirtschaftlicher-, ordnungspolitischer und institutioneller Reformen. Darüber hinaus beziehen diese Programme häufig ausgewählte sektorspezifische Fragen in den Politikdialog ein. Konditionen dienen hierbei als Instrument des Politikdialogs, der Geberkoordinierung und als Auszahlungsvoraussetzungen (*Trigger*). In einer sogenannten Politikmatrix beziehungsweise in einem sogenannten *Performance Assessment Framework* werden durch Geber und Partnerland gemeinsam die Ziele, Maßnahmen, Monitoringindikatoren und Auszahlungsvoraussetzungen (*Trigger*) festgelegt. Die bereitgestellten Gebermittel werden dem allgemeinen Haushalt zugeführt. **Makroprogramme werden über die allgemeine Budgethilfe finanziert.**

Es gibt zwei Typen von Makroprogrammen, an denen sich die deutsche entwicklungspolitische Zusammenarbeit in Form der allgemeinen Budgethilfe beteiligt:

- ⇒ **Poverty Reduction Support Credits (PRSC) der Weltbank**¹⁷: Es handelt sich um Makroprogramme zur Unterstützung von

wirtschaftspolitischen, sozialen und institutionellen Reformen.

- ⇒ **Multi-Donor-Budget-Support Programme (MDBS)** anderer Geber (insbesondere bilaterale Geber, EU-Kommission, Regionale Entwicklungsbanken): Es handelt sich um Makroprogramme mit vornehmlicher, aber nicht ausschließlicher Ausrichtung auf soziale Sektoren (unter anderem Bildung, Gesundheit, Wasser) sowie *Governance*-Themen (unter anderem öffentliches Haushaltsmanagement).

(2) Sektorprogramme

(*Sector Wide Approaches – SWAP's*)

Sektorprogramme dienen der Unterstützung von Reformen und der Finanzierung von Ausgaben innerhalb eines Sektors. Sie können im Prinzip in allen Schwerpunktbereichen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit durchgeführt werden. Sie spielen traditionell eine prominente Rolle in den Bereichen Bildung, Wasser/Abwasser, Gesundheit, Transport und Landwirtschaft (häufige Schwerpunkte von PRSP's). Darüber hinaus können sie auch übergreifende Themenkomplexe, wie zum Beispiel Dezentralisierung/ Kommunalförderung, oder mehrere ausgewählte Sektoren beinhalten. SWAP's stellen selbst kein Instrument dar, sondern sie bilden den gemeinsamen politischen Rahmen auf Sektorebene ab und legen die Regeln für ein gemeinschaftliches Vorgehen der Geber fest. Ein SWAP-Beitrag kann daher durch unterschiedliche Finanzierungsformen erfolgen (parallelfinanzierte Einzelvorhaben im Rahmen eines SWAP gelten dabei allerdings nicht als PGF).

¹⁷ PRSCs fallen unter das Instrumentarium des „Development Policy Lending“ der Weltbank. Als ein Instrument der allgemeinen Budgethilfe begleiten sie die Umsetzung von PRSP's.

Es gibt zwei PGF-Instrumente zur Finanzierung von Sektorprogrammen:

- ⇒ **Sektorale Budgethilfe:** die Gebermittel fließen in den allgemeinen Haushalt ein und können einer sektoralen Zweckbindung unterliegen.¹⁸ Einzelne Maßnahmen werden nicht definiert.
- ⇒ **Korbfinanzierung („Basket Financing“):** die Geber finanzieren gemeinsam einen Ausgabenplan für die Umsetzung eines konkreten Maßnahmenbündels, der sich aus einer Sektorstrategie¹⁹ ableitet. Es besteht eine Zweckbindung an die vereinbarten Maßnahmen („*earmarking*“). Der Korb kann vom Partnerland oder von einem mandatierten Geber verwaltet werden. Die Mittel werden auf ein Sonderkonto eingezahlt und in der Regel nachrichtlich vom nationalen Haushalt erfasst (*reported on-budget*). Die finanzielle Abwicklung der Geberbeiträge unterliegt nicht vollständig dem üblichen Haushaltsverfahren des Partnerlandes.

2. Grundprinzipien von PGF

Grundprinzipien sind

- ⇒ die Verlagerung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit von der Ebene der Einzelvorhaben auf die **Programm- und die politische Systemebene;**
- ⇒ der **gemeinschaftliche Politikdialog** zwischen Gebern und der Partnerregierung über Reformen und die Unterstützung einer **verbindlichen Reformstrategie** (nationale Armutstrategie, in der Regel PRSP),

wobei dem Partnerland die Führungsrolle und **Umsetzungsverantwortung** im Prozess der Programmsteuerung und -finanzierung (einschließlich der Mittelverwendung) zukommt;

- ⇒ die **gemeinsame Finanzierung eines einheitlichen Ausgabenplans** (zum Beispiel im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung (MTEF)) beziehungsweise die **gemeinsame Finanzierung des Budgets** (Gesamthaushalt, Sektorbudget, Korb) **mit anderen Gebern;**
- ⇒ die Anwendung von **einheitlichen Verfahren** (zum Beispiel Finanzierungsmodalitäten, Berichterstattung, Vergabeverfahren), insbesondere nach Möglichkeit die **Nutzung der partnereigenen Allokations-, Beschaffungs- und Rechnungslegungs- und Monitoringsysteme²⁰;**
- ⇒ die Verknüpfung der Auszahlungen an **Auszahlungsvoraussetzungen** (*Trigger*), die die gemeinsamen Ziele definieren und der Selbstverpflichtung der Beteiligten dienen.

Die Korbfinanzierung stellt im Kontext der Budgethilfe insofern einen Sonderfall dar, als dass sie zwar budgetorientiert ausgerichtet ist, aber nicht in das Budget eingestellt wird und daher **geringere treuhänderische Risiken** mit ihr verbunden sind.

¹⁸ Das heißt, die Ausgaben in einem bestimmten Sektor müssen ein bestimmtes, vereinbartes (hohes) Niveau erreichen (Grundgedanke der „Additionalität“ der Gebermittel für einen bestimmten Sektor).

¹⁹ In Einzelfällen können Korbfinanzierungen auch unterhalb einer Sektorebene agieren (thematischer Ansatz).

²⁰ Dies ist ein deutliches Unterscheidungsmerkmal von der klassischen Parallelförderung, bei der die deutsche EZ in Abstimmung mit anderen Gebern einen Teil eines Gesamtprojektes nach eigenen, mit dem Projektträger abgestimmten Verfahren abwickelt.

Anlage 2: Good Governance & Budgethilfe: Die Einstiegskriterien

Die für PGF in Form der Budgethilfe notwendige Erfassung und Bewertung von *Good Governance* erfolgt auf **Basis des Kriterienkataloges des BMZ (2006)**, der für die Bewertung der Entwicklungsorientierung des Partnerlandes herangezogen wird. In Ergänzung des Kriterienkatalogs werden einige Fragestellungen (Indikatoren) vertieft. Für die instrumentenbezogene Budgethilfeanwendung werden **qualitative Mindestbewertungen** vorgegeben. Der Bewertungsrahmen liegt dabei im Spektrum niedriges- (Note 1,2)/ mittleres- (Note 3)/ hohes (Note 4,5) *Governance*-Niveau.

Die Budgethilfe-Einstiegskriterien im Einzelnen:

1. Armutsorientierung und nachhaltige Politikgestaltung: Wird die Politik an den Millenniumsentwicklungszielen (MDG's) ausgerichtet, geschlechtergerecht, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltig gestaltet?

- ⇒ Liegt der Politik eine **nationale Strategie zur Armutsbekämpfung** (zum Beispiel PRSP oder vergleichbare Entwicklungsstrategie) zugrunde und wird sie implementiert? Stellt diese Strategie einen ernsthaften politischen Willen zur Minderung der Einkommensarmut, zur Verwirklichung der Rechte auf Bildung, Gesundheit, Wasser und Nahrung, zur Verbesserung sozialer Grunddienste und eines breitenwirksamen Wachstums sowie zur Erreichung der MDG's insgesamt dar? Gibt es für die Strategie konkrete Ziele, Zwischenziele und konkrete Indikatoren, deren Erreichung gemessen wird? Wird diese Strategie vom Parlament und von allen wichtigen Akteuren der Zivilgesellschaft gemeinschaftlich getragen? Steht die Armutsbekämpfung im Mittelpunkt des makro-

ökonomischen oder sektoralen Reformprogramms? Sind Fortschritte bei der Implementierung der Strategie erkennbar? Zeichnen sich erste Wirkungen auf die armen Zielgruppen ab, zum Beispiel in Form von Verbesserungen bei Verfügbarkeit, Zugang, Angemessenheit und Qualität von sozialen Grunddiensten sowie in Form von positiven Effekten bei der Einkommensarmut? **Mindestbewertung: Ohne gravierende Einschränkungen (mittleres Governance-Niveau) bei positiver Entwicklungstendenz.** Die Armutsstrategie ist zentraler Gegenstand des Politikdialoges. Indikatoren sollten aus der Armutsstrategie abgeleitet werden.

- ⇒ Wie stellen sich die **Militärausgaben** im Vergleich zum Gesamtbudget dar? Wie steht es um die politische Legitimation von verhältnismäßig hohen Militärausgaben? **Mindestbewertung: vertretbare Ausgaben.** Unter Umständen kann es erforderlich sein, bestimmte Indikatoren für den Politikdialog zu vereinbaren.
- ⇒ Sind die **makroökonomischen Rahmenbedingungen** stabil? Existiert eine stabilitätsorientierte Geld-, Fiskal- und Wechselkurspolitik? Existiert ein von den Bretton-Woods-Institutionen (normalerweise IWF) unterstütztes Reformprogramm? **Mindestbewertung: ohne gravierende Einschränkungen (mittleres Governance-Niveau) bei positiver Entwicklungstendenz.** Orientierung an IWF-Bewertungen, wie zum Beispiel Artikel IV-Konsultationen, *Programme Reviews, Assessment Letters*, „on track“-Status. IWF-Programm ist zwar in der Regel wünschenswert, allerdings nicht notwendige Voraussetzung für die deutsche PGF-Entscheidung.

2. **Menschenrechte:** Werden alle Menschenrechte geachtet, geschützt und gewährleistet? (Siehe auch Einzelfragen des Kriterienkatalogs). **Mindestbewertung: Ohne gravierende Einschränkungen (mittleres Governance-Niveau) bei positiver Entwicklungstendenz.** In einigen Partnerländern kann es erforderlich sein, bestimmte Indikatoren zu den Menschenrechten für den Politikdialog zu vereinbaren. Diese sollten auf bereits existierenden Politikverpflichtungen beruhen, wie zum Beispiel Armutsbekämpfungsstrategien, Menschenrechtsaktionsplänen oder Gesetzen oder auch Zielen, die im Rahmen des Staatenberichtverfahrens zwischen den zuständigen Vertragsorganen und den Staaten zur Verwirklichung der Menschenrechte vereinbart wurden. Dazu entwickeln die Vertragsorgane zunehmend menschenrechtlich orientierte Indikatoren, die sich eng an die MDG's anlehnen.
 - ⇒ Bekämpft die Regierung aktiv und wirksam die **Korruption? Mindestbewertung: ohne gravierende Einschränkungen (mittleres Governance-Niveau) bei positiver Entwicklungstendenz.** Orientierung bieten Anti-Korruptionsprogramme, Programme zur Reform des öffentlichen Dienstes, Anti-Korruptionsübersichten, Parlamentarische Kontrollberichte, Transparency International Corruption Perception Index, externe Audit-Berichte sowie das Nicht-Vorhandensein von Korruptionsskandalen im Bereich des staatlichen Handelns. Unter Umständen kann es erforderlich sein, bestimmte Indikatoren zur Korruptionsbekämpfung für den Politikdialog zu vereinbaren.

3. **Demokratie und Rechtsstaatlichkeit:** Ist die demokratische Teilhabe und Rechtsstaatlichkeit für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen gewährleistet? (Siehe auch Einzelfragen des Kriterienkataloges). **Mindestbewertung: Ohne gravierende Einschränkungen (mittleres Governance-Niveau) bei positiver Entwicklungstendenz.** Unter Umständen kann es erforderlich sein, bestimmte Indikatoren zur Rechtsstaatlichkeit in den Politikdialog aufzunehmen.
 - ⇒ Ist die Verwaltung im Hinblick auf das **öffentliche Budgetmanagement** (Haushaltsplanung, -aufstellung, -durchführung und -kontrolle) hinreichend leistungsfähig in Bezug auf Transparenz, Geschlechtergerechtigkeit, Konfliktsensitivität, Fiskaldisziplin, strategische Allokation von Ressourcen und effiziente Dienstleistungsorientierung (*Value for Money*)? Besteht der Wille zur Verbesserung und ist eine positive Tendenz in der Entwicklung erkennbar? Stellt PGF einen Anreiz zur Verbesserung des Budgetmanagements dar? Werden identifizierte Schwächen der öffentlichen Finanzverwaltung im Rahmen von PGF angegangen, zum Beispiel durch Fördermaßnahmen der TZ zum Aufbau von Verwaltungskapazitäten? **Mindestbewertung: Ohne**

4. **Leistungsfähigkeit und Transparenz:** Ist das staatliche Handeln leistungsfähig und transparent?
 - ⇒ Besteht der **politische Wille und Ownership** der Regierung zur Durchführung von Reformen? **Mindestbewertung: Über dem Durchschnitt, Bemühungen deutlich sichtbar (hohes**

gravierenden Einschränkungen in der Umsetzung (mittleres Governance-Niveau) bei positiver Entwicklungstendenz. Politischer Wille uneingeschränkt ja. Fördermaßnahmen zur Stärkung der Verwaltungskapazitäten des Partnerlandes sind vorhanden. Orientierung: Der **PEFA-PFM-Performance Report**²¹ beziehungsweise andere existierende Analyseinstrumente, wie zum Beispiel von der Weltbank oder Transparency International, kommen insgesamt zu einer positiven Einschätzung²². **Positive Beurteilung der treuhänderischen Risiken durch die KfW.** Wo immer möglich, sollte zudem auf die eigenen Länderdaten des Partnerlandes zurückgegriffen werden, so zum Beispiel *Annual Financial Statements, External Audit Reports, Parliamentary Oversight Committee Reports, Progress Reports on Public Financial Management, Studien und Berichte zu Gender Responsive Budgeting Initiativen.*

5. **Verhalten in der Staatengemeinschaft:** Existiert ein kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft? (Siehe auch Einzelfragen des Kriterienkataloges). **Mindestbewertung: ohne gravierende Einschränkungen (mittleres Governance-Niveau) bei positiver Entwicklungstendenz.** Das Land ist auch regional und internatio-

nal konstruktiv und reformorientiert. Es ist nicht in Konflikte verwickelt und stellt keine sicherheitspolitische Bedrohung dar.

Anlage 3: Voraussetzungen für den Einsatz variabler Tranchen

Der Grundgedanke zur Differenzierung zwischen fixen und variablen Tranchen ist wie folgt:

Während die fixe Tranche in jedem Fall ausbezahlt wird, sofern nicht die grundlegenden allgemeinen Rahmenbedingungen verletzt werden (*Underlying Principles*), wird die Auszahlung der variablen Tranche davon abhängig gemacht, inwieweit vereinbarte Ziele der Vorperiode (n-1) erreicht worden sind. Diese Differenzierung hat den Vorteil, dass auf der einen Seite eine Grundfinanzierung gesichert wird und auf der anderen Seite besondere Leistungsanreize (Leistungsbonus) gesetzt werden können.

Für die deutsche Budgethilfe kommt ein variabler Tranchenansatz unter folgenden Bedingungen in Frage:

- ⇒ **Signifikanter deutscher Beitrag:** Variable Tranchen sind nur dann politisch relevant, wenn der deutsche Gesamtbeitrag für die maßgebliche Finanzierungsperiode einen signifikanten Anteil an der Budgethilfe aller Geber er-

21 PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) ist ein neu entwickeltes Instrument einer Gruppe von Gebern (Weltbank, EU, bilaterale Geber) zur Bewertung von Reformen im Bereich des öffentlichen Haushalts (*Public Financial Management (PFM)*) anhand von ausgewählten Indikatoren (*PEFA PFM Measurement Framework*). Das Ergebnis der Länderanalyse wird zukünftig in sogenannten *PFM Performance Reports* festgehalten. Die deutsche EZ sollte auf diese Berichte bei der eigenen Bewertung zurückgreifen.

22 Weltbankanalyseinstrumente sind zum Beispiel *World Bank Country Financial Accountability Assessments, Country Procurement Assessment Reviews* und *Public Expenditure Reviews*. Transparency International veröffentlicht sogenannte *National Integrity Studies*. Wo immer möglich, sollte die deutsche EZ auf diese Berichte zurückgreifen. Eigene diagnostische Arbeiten sollten die Ausnahme bleiben und wenn sollten sie in einem geberkoordinierten Rahmen stattfinden.

reicht. Beiträge darunter sollten ausschließlich mit fixen Tranchen ausgestaltet werden.

- ⇨ **Gemeinsame, abgestimmte Tranchen:** Spezifische, von der deutschen Budgethilfe gestaltete variable Tranchen sollte es aus Harmonisierungsgründen (unter anderem Transaktionskosten) nicht geben. Stattdessen sollte die deutsche Budgethilfe variable Tranchen nur mit einer Gruppe von Gebern gemeinsam und mit dem Partnerland abgestimmt vertreten. Ein **deutsches Andocken an die variable Tranche der EU-Kommission** wäre hier der zu bevorzugende Weg.
- ⇨ **Fokussierung der variablen Tranche auf wenige Leistungsindikatoren:** Bei der allgemeinen Budgethilfe sollte der Bereich des öffentlichen Haushaltsmanagements (*Public Financial Management*) aufgrund seiner zentralen Bedeutung im Vordergrund stehen. Eine aus deutscher Sicht wichtige Konditionierung wären hierbei neben dem Ausgabenmanagement Maßnahmen zur langfristigen Steigerung der Eigenfinanzierungsfähigkeit des Partnerlandes (insbesondere Steueraufkommen). Wichtige Prinzipien sind hierbei Transparenz, Rechenschaftspflicht, Partizipation und Geschlechtergerechtigkeit. Bei der sektoralen Budgethilfe können ausgewählte Leistungs

indikatoren des Sektors im Vordergrund stehen.

- ⇨ **Im Fall von *high-performing countries*:** Bei Ländern mit einer ausgesprochenen guten und stetigen Reformdynamik sollten variable Tranchen eine untergeordnete Rolle spielen. Die Planungssicherheit sollte hier im Vordergrund stehen. Die Steuerung der Beiträge sollte über die Höhe der Zusagen im Regierungsverhandlungszyklus erfolgen.
- ⇨ **Begleitung durch die deutsche Technische Zusammenarbeit beziehungsweise die Technische Zusammenarbeit anderer Geber:** Wann immer notwendig (oder nachgefragt), sollte der leistungsbezogene variable Teil von spezifischen Unterstützungsleistungen der TZ begleitet werden, um vorhandene Defizite zeitnah zu beseitigen.

Anlage 4: Maßnahmen zur Stärkung der Planungssicherheit und Anreizkompatibilität

Die deutsche Budgethilfe trägt zur **Stärkung der finanziellen Planungssicherheit und zur Sicherung der Anreizkompatibilität** bei. Folgende **Maßnahmen** dienen der Grundorientierung:

- ⇨ **Langfristige Verbesserung der Staatseinnahmen:** Um die langfristige Nachhaltigkeit der Budgethilfe zu sichern werden mit den Partnerländern Vereinbarungen über eine mittel- bis langfristige Steigerung der Steuereinnahmen getroffen. Die Budgethilfe ist von Anfang an verbunden mit Maßnahmen zur Reform des Steuerwesens.
- ⇨ **Orientierung am Budgetzyklus:** die deutschen Zusagen werden so gestaltet, dass

sie zeitgerecht in die Budgetplanung des relevanten Haushaltsjahres einfließen können (im laufenden Fiskaljahr n für das kommende Fj. n+1). Das Partnerland muss daher sicherstellen, dass die entscheidungsbegründenden Unterlagen rechtzeitig vorliegen (Zielerreichung im Fj. n-1, Ziele für das Fj. n+1).

⇒ **Budgetorientierte Interventionen:** die deutschen Zusagen für das Fj. n werden grundsätzlich eingehalten, das heißt der Mittelabfluss kann nicht im laufenden Fj. n variiert werden. Abschläge können nur für zukünftige Perioden (ab n+1) erfolgen, es sei denn, die grundlegenden Voraussetzungen der Budgethilfe (sogenannte *Underlying Principles*, verankert in den gemeinsamen MoU's) werden verletzt. Umprogrammierungen von Budgethilfeszusagen zugunsten anderer Instrumente finden in laufenden Budgethilfeprogrammen nicht statt. Umprogrammierungen werden in der Regel nur dann vorgenommen, wenn die deutsche Entwicklungspolitik sich entschließt, aus Budgethilfeprogrammen eines Partnerlandes auszusteigen.

⇒ **Graduelle Reaktionen als Grundmuster:** die deutsche Budgethilfe ist darauf ausgerichtet, negative *Stop-and-go* Zyklen (Alles-oder-nichts-Auszahlungen) zu vermeiden, die dazu führen, dass partielle Leistungs- und Umsetzungsschwächen des Partnerlandes zu einem vollständigen Aussetzen des gesamten Budgethilfeprogramms führen. Folgende **graduelle Steuerungsmechanismen** kommen dazu in Frage:

(1) **Keine schematische Anknüpfungen an IWF und Weltbank:** Nutzung der stärkeren Mitsprache- und Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen

von MDDBS-Programmen (bei gleichzeitiger enger Abstimmung mit Weltbankprogrammen).

(2) **Gesamtbetrachtung des Reformprozesses:** Bewertung der Zielerfüllung insgesamt, flexibler Umgang und Abwägung innerhalb der Konditionenmatrix, Berücksichtigung von externen Einflussfaktoren, Politikfolgenabschätzung von Kürzungen (unter anderem durch Verwendung von sogenannter *Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) of major political changes*)

(3) Transparenz der deutschen Auszahlungspolitik, insbesondere durch Beteiligung an mit anderen Gebern und dem Partnerland **vereinbarten Auszahlungsverfahren** (unter anderem MoU's)

(4) **Vollständiges und sofortiges Aussetzen nur bei grundlegenden Verletzungen der politischen Rahmenbedingungen gemäß der mit dem Partnerland vereinbarten sogenannten *Underlying Principles*.** Kernelemente der *Underlying Principles* sind die Selbstverpflichtungen des Partnerlandes zu Frieden, freien demokratischen Prozessen, Unabhängigkeit der Justiz, Rechtsstaatlichkeit, Beachtung der Menschenrechte, Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bürger, Bekämpfung der Korruption, Armutsbekämpfung und Verfolgung der Millennium Entwicklungsziele sowie die Verpflichtung zu solidem Haushaltsmanagement und makro-ökonomischer Stabilität.

(5) **Sanktionsorientierte Zu-beziehungsweise Abschläge grundsätzlich im Rahmen einer verzögerten Reaktion in der Folgeperiode (n+1) bezie-**

hungsweise im Rahmen des zwei- bis dreijährigen Zusagezyklus von Regierungsverhandlungen; die Höhe der Zusagen kann hier im Sinne einer politischen Signalwirkung (Zu- beziehungsweise Unzufriedenheit mit dem Reformprozess) eingesetzt werden. Die Variabilität sollte spürbar sein, ohne jedoch zu einer überzogenen Volatilität zu führen (Orientierung +/- 20 Prozent). Vorzugsweise sollte die Variabi-

lität im Rahmen des Zyklus der Regierungsverhandlungen genutzt werden, um zu kurzfristige Interventionen zu vermeiden und die Dynamik des Reformprozesses besser einschätzen zu können. Das mittelfristige Inaussichtstellen von steigenden Budgethilfebeiträgen sollte als Anreizmechanismus des Politikdialoges genutzt werden.

- (6) **Nutzung der deutschen Beteiligung an Weltbank und EU als weiteren Hebel der Einflussnahme zur Sicherstellung der Kompatibilität der bilateralen und multilateralen Budgethilfe.**
- (7) **Fixe und variable Tranchen nach dem Grundmodell der EU-Kommission sind eine weitere, unter bestimmten Bedingungen einsetzbare Handlungsoption der deutschen Budgethilfe (vergleiche Anlage 3).**

Herausgeber

**Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)**

Dienstsitz Bonn

Dahlmannstraße 4

53113 Bonn

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

Fax +49 (0) 228 99 535 - 35 00

Dienstsitz Berlin

Stresemannstraße 94

10963 Berlin

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

Fax +49 (0) 30 18 535 - 25 01

poststelle@bmz.bund.de

www.bmz.de

Redaktion

Lars Nieder, Katharina Földi

Referat 220, Grundsätze und Qualitätssicherung in der Zusammenarbeit mit Ländern und Regionen

Jutta Wagner

Referat Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit

Verantwortlich

Ronald Meyer

Referat 220, Grundsätze und Qualitätssicherung in der Zusammenarbeit mit Ländern und Regionen

Stand

Dezember 2008

