



Gemeinschaftliche Budgethilfe: Geberkoordinierung als zentrale Herausforderung

Zusammenfassung

Gemeinschaftliche Budgethilfe (*Multi-Donor Budget Support* – MDBS) geht auf die Kritik am traditionellen Projektansatz in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zurück und soll dessen Schwächen unter anderem durch die Beseitigung paralleler Durchführungs- und Entscheidungsstrukturen überwinden. MDBS wird gemeinhin als Finanzierungsinstrument verstanden, aber auch als Instrument, mit dem sich eine effektivere Verwaltung und – langfristig – demokratische Rechenschaftspflicht fördern lassen.

Als Finanzierungsinstrument soll Budgethilfe für vorhersehbare Mittelzuflüsse in den allgemeinen Haushalt des Empfängerlandes sorgen. Gleichzeitig verfolgen MDBS-Geber das Ziel, staatliche Kernkompetenzen durch nicht finanzielle Beiträge (Konditionalitäten, Politikdialog und gezielten Kapazitätsaufbau) aktiv zu stärken. Das Zusammenspiel finanzieller und nicht finanzieller Beiträge kann jedoch nur dann wirkungsvoll sein, wenn diese auf die Programme und Schwerpunkte der Partnerländer ausgerichtet (*aligned*) und innerhalb der Gebergemeinschaft sorgfältig abgestimmt werden. Dies gilt besonders für Empfängerländer mit geringer Verwaltungskapazität, hoher Abhängigkeit von EZ und einem inkohärenten Staatsapparat. In einem solchen Umfeld müssen Geber diese bestehenden Defizite durch besondere Eigenanstrengungen für Harmonisierung und Partnerausrichtung ausgleichen. Die Interventionslogik von MDBS sieht diese Harmonisierung von Geberverfahren und Ausrichtung auf Partnersysteme im Prinzip vor. Für die Wirksamkeit von MDBS ist die gemeinschaftliche Finanzierung jedoch nicht

hinreichend, vor allem da kein Konsens unter den Gebern besteht, inwieweit MDBS mit politischen Konditionalitäten verknüpft werden sollte. Diese können indes allenfalls dann Wirkung entfalten, wenn sie kohärent, transparent und vor allem glaubwürdig sind. Das setzt (neben dem Reformwillen der Empfänger) ein gut harmonisiertes und koordiniertes Vorgehen der Geber voraus. Daran fehlt es jedoch noch, da die Geber uneins sind im Hinblick auf die Gewichtung der verschiedenen strategischen Ziele von MDBS: Während einige (vor allem multilaterale) Geber die Finanzierungsfunktion im Vordergrund sehen, betonen andere das Ziel einer Stärkung von Institutionen und der Verbesserung der Regierungsführung. Bisher konnten sich die Geber nicht auf eine Zielhierarchie in diesem potenziellen Konflikt einigen. Dies wiederum behindert kohärente Anreizsysteme, ohne die längerfristige Governance-Ziele unerreichbar bleiben.

Die bestehende Uneinigkeit resultiert aus unterschiedlichen Anforderungen der Geberadministrationen, die ihrerseits Folge innenpolitischer Prozesse in den Geberländern sind. Der Konsens über die Ziele von MDBS und eine entsprechende gemeinsame Interventionslogik müssen daher primär in den Geberzentralen gefunden werden. Gleichzeitig müssen die eigentlichen Entscheidungen an die Länderbüros delegiert werden, um eine wirksame Koordinierung und Harmonisierung vor Ort zu ermöglichen.

Aufgrund der dominanten Rolle europäischer Geber im MDBS sollte diese Konsensbildung ein Schwerpunkt der laufenden Koordinierungsbemühungen von EU-Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission sein.

1. Die Ursprünge der Budgethilfe

MDBS wird größtenteils von multilateralen Entwicklungsbanken, der Europäischen Kommission und bilateralen europäischen Gebern gewährt. Sie geht zurück auf die Kritik an traditioneller projektbasierter EZ und die daraus abgeleiteten Kernprinzipien der Erklärung von Paris („Ownership“, „Harmonisation“ und „Alignment“).

Empirische Analysen auf Mikro-Ebene haben gezeigt, dass Fragmentierung und die Proliferation von EZ-Projekten dazu führen, dass Geber keine kohärenten Anreizsysteme für Partnerregierungen generieren können. Zudem werden die Partnerstrukturen durch die hohe Zahl von Organisationen und Projekten, die Abwerbung von qualifizierten Kräften und den Aufbau von Parallelstrukturen und hohen Transaktionskosten eher geschwächt, ohne die systemischen Veränderungen, die für nachhaltige Armutsbekämpfung und Entwicklung nötig sind, wirksam zu fördern. Auch Maßnahmen auf der Makroebene waren oft nicht erfolgreich: Sie konzentrierten sich auf klassische makroökonomische Dimensionen von Entwicklung und vernachlässigten allzu oft Sektorpolitiken und Governance-Aspekte. Zudem zeichneten sich diese Programme häufig durch präskriptive Konditionalitäten aus, anstatt diese aus den eigenen Strategien der Partnerseite abzuleiten.

Programmbasierte Ansätze (*Programme-based Approaches* – PBAs) im Sinne der Paris-Agenda sollen durch den Verzicht auf parallele Entscheidungs- und Durchführungsstrukturen eine typische Schwäche traditioneller EZ beseitigen. MDBS als eine Form von PBAs soll dies leisten, indem Finanzierungsbeiträge in einem harmonisierten Prozess über den Haushalt der Empfängerregierung abgewickelt werden.

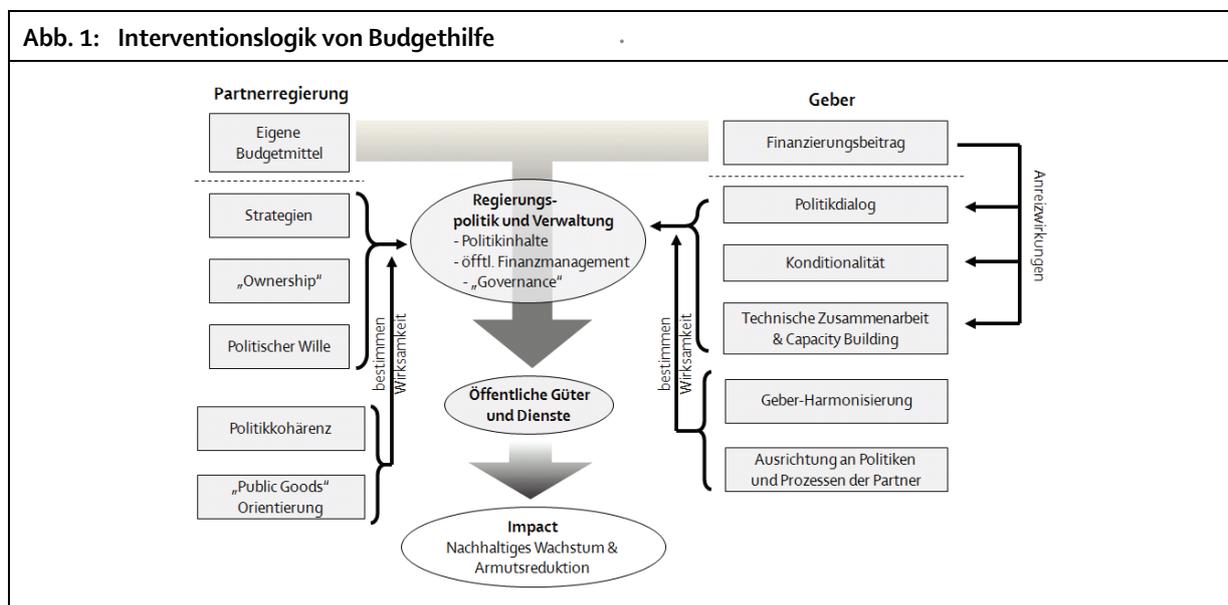
Damit rückt der Haushalt der Partnerregierung ins Blickfeld der Geber. Der Haushalt steht im Zentrum des Regierungshandelns und reflektiert die Entwicklungsorientierung des Staates in vielfältiger Weise, denn er bestimmt, welche Akteure, Sektoren und Programme öffentliche Mittel erhalten.

Der Haushaltsprozess beinhaltet zudem wichtige Aspekte von Transparenz und demokratischer Rechenschaftspflicht, gerade in Bezug auf die Kontrollfunktion des Parlaments und die Beteiligung der Zivilgesellschaft am politischen Prozess. Dementsprechend wird MDBS gemeinhin nicht nur als Instrument zur Unterstützung nationaler oder sektoraler Entwicklungsstrategien verstanden, sondern auch als Instrument zur Förderung einer effektiveren Verwaltung und demokratischer Regierungsführung.

2. Die Interventionslogik von Budgethilfe

Als Finanzierungsinstrument soll MDBS für vorhersehbare Mittelzuflüsse sorgen, mit denen Armutsbekämpfungs- und Entwicklungsstrategien eines Landes zur Erreichung der Millenniumsziele unterstützt werden sollen. Indem diese Mittel über die partnereigenen Systeme für Planung, Haushaltsführung, Implementierung und Steuerung umgesetzt werden, sollen Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht der Regierung gefördert, die Transaktionskosten der EZ gesenkt, zur Harmonisierung von Geberverfahren und besseren Vorhersehbarkeit von EZ beigetragen und damit die Planung und Zuweisung von Ressourcen verbessert werden.

Gleichwohl ist MDBS mehr als nur eine Finanzierungsmodalität, die empfängereigene Systeme und Prozesse zur Umsetzung von EZ-Mitteln nutzt, um Transaktionskosten und Parallelstrukturen zu vermeiden. Die Geber sind vielmehr bemüht, Kernkapazitäten der Partner, insbesondere im Finanz- und Haushaltsmanagement, zu stärken. Dazu werden die finanziellen um nicht finanzielle Beiträge ergänzt, vor allem um Politikdialog und gezielten Kapazitätsaufbau. Diese nicht finanziellen MDBS-Beiträge sollen die Wirksamkeit der finanziellen Beiträge erhöhen. Im Gegenzug hoffen die Geber durch die finanziellen Beiträge Anreize zu schaffen, die die Wirksamkeit ihrer nicht finanziellen Beiträge steigern, indem sie Auszahlungen von spezifischen Prozess- oder Leistungsindikatoren abhängig machen (Konditionalität). Diese Interventionslogik sieht ge-



gegenseitig verstärkender finanzieller und nicht finanzieller Beiträge wird in Abbildung 1 veranschaulicht.

Budgethilfe soll also gleichzeitig vorhersehbare Mittel bereitstellen und passiv, wie aktiv die relevanten Regierungssysteme stärken, damit diese Mittel effektiver genutzt werden können. Damit, so wird erwartet, leistet sie gleichzeitig einen Beitrag zu guter Regierungsführung. Die Abwicklung von EZ über den Haushalt und die Förderung transparenter Haushaltsführung schaffen wichtige Voraussetzungen für die Stärkung von Kontrollinstanzen wie Zivilgesellschaft, Parlament und Rechnungskontrollbehörden sowie langfristig demokratische Partizipation und Rechenschaftspflicht.

3. Herausforderungen für eine wirksame Umsetzung von Budgethilfe

Das Zusammenspiel finanzieller und nicht finanzieller Beiträge kann jedoch nur dann wirkungsvoll sein, wenn diese auf die Programme und Schwerpunkte der Partnerländer ausgerichtet und innerhalb der Gebergemeinschaft sorgfältig abgestimmt werden. Diese Koordinierungsbemühungen sind deshalb so wichtig, weil MDBS vornehmlich Länder mit geringer Verwaltungskapazität, hoher (wenn auch oft abnehmender) Abhängigkeit von EZ und einem inkohärenten Staatsapparat erhalten. Diese haben Schwierigkeiten, eine schlüssige Entwicklungsplanung zu entwerfen und mit einer heterogenen Gebergruppe zu koordinieren. Daher müssen Geber, bis die Koordinierungsfähigkeit der Partner ausreicht, solche Defizite zumindest teilweise ausgleichen, indem sie sich selbst verstärkt um Harmonisierung und Partnerausrichtung bemühen.

Grundsätzlich sorgt Budgethilfe als gemeinschaftlicher Finanzierungsmechanismus für die Harmonisierung von Geberverfahren und ein Mindestmaß an Partnerausrichtung. Indes genügt die Ausrichtung einer Gemeinschaftsfinanzierung allein nicht, damit die Interventionslogik in der Praxis greift.

Kasten: Zwei Ebenen der MDBS-Konditionalität

MDBS wird im Normalfall auf der Basis von *underlying principles* gewährt. Diese dienen als grundlegende Konditionalität der Budgethilfe und umfassen in der Regel (i) makroökonomische Stabilität, (ii) die Bereitschaft der Regierung, nationale Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsstrategien umzusetzen, (iii) Reformwille im öffentlichen Finanzmanagement (PFM) und (iv) die Wahrung demokratischer Prinzipien und Menschenrechte.

Daneben verhandeln Geber und Empfänger ein *Performance Assessment Framework (PAF)* mit Prozess- und Leistungsindikatoren zur Überprüfung der Leistung der Partnerregierung bei der Umsetzung von Sektorstrategien, PFM-Reformen und anderen Bereichen guter Regierungsführung. Indikatoren und Zahlungen verknüpfen Geber auf unterschiedliche Weise, etwa als fixe Tranchen abhängig von der PAF-Gesamtleistung oder als variable bzw. Leistungstranchen, geknüpft an einzelne PAF-Indikatoren.

Auch im Hinblick auf nicht finanzielle MDBS-Inputs, insbesondere auf beiden Ebenen der Konditionalität, ist eine wirksame Harmonisierung nötig. Die Uneinigkeit der Geber über die adäquate Größe eines PAF und geeignete Indikatoren, verhindert kohärente Anreizstrukturen, die notwendig wären, um die von Gebern angestrebten Politikveränderungen zu induzieren. Dies gilt einerseits für die kohärente Verwendung von Prozess- gegenüber Leistungsindikatoren. Schwerer wiegt jedoch, dass Geber dazu neigen, das PAF mit Sektorindikatoren zu überfrachten. Dies ist ein klassisches Problem kollektiven Handelns: Hinter einem überladenen PAF steht oft der Wunsch einzelner Geber, spezifische Sektoraktivitäten im Detail zu steuern und ihnen einen zusätzlichen politischen Hebel zu verleihen, anstatt das kollektive Ziel der Gebergruppe zu fördern.

Noch größer ist das Konfliktpotential mit Blick auf Finanzierungs- und Governance-Ziele, die Geber mit MDBS erreichen wollen. Dies ist vor allem so, weil sich viele (meist bilaterale) Geber nicht zufriedengeben mit den (eher indirekten) langfristigen Governance-Wirkungen von Budgethilfe, deren Ergebnisse, wenn überhaupt, erst nach Jahren greifbar werden. Stattdessen sehen manche Geber in den *underlying principles* potentiell wirkungsvolle politische Konditionen, die – gerade in Krisenzeiten – zur direkten Demokratieförderung genutzt werden können. Die bisherige Evidenz für die Wirksamkeit politischer Konditionalität in der EZ ist allerdings bestenfalls gemischt. Daher ist es wenig wahrscheinlich, dass sich Änderungen in der Regierungsführung kurzfristig durch MDBS-Konditionen voranbringen lassen, solange diese nicht absolut kohärent, transparent und vor allem glaubwürdig sind. Das verlangt, neben einem Mindestmaß an Reformbereitschaft des Empfängers, vor allem ein sorgfältig abgestimmtes Vorgehen der Geber.

Budgethilfe-Geber sind allerdings keineswegs einer Meinung über die Funktion der *underlying principles* bezogen auf Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung. Zum einen sind sie uneins, ob Budgethilfe (oder alle EZ-Instrumente) direkt mit politischer Konditionalität verknüpft werden sollte. Zum anderen behalten sich Geber das Recht vor, individuell zu entscheiden, ob ein Prinzip in einer konkreten Situation beachtet oder verletzt wurde. Da es keine „neutrale“ und von allen Seiten anerkannte Schiedsstelle gibt, kommt es im Ergebnis dazu, dass Geber auf eine gegebene Situation gegensätzlich reagieren. So kommt es vor, dass von heimischen Instanzen aufgedeckte Korruptionsfälle von manchen Gebern als Verschlechterung der Regierungsführung interpretiert werden und Budgethilfezahlungen reduziert oder ausgesetzt werden, während andere Geber den gleichen Fall als Beleg verstehen, dass Kontrollmechanismen effektiver werden und in der Folge ihre Budgethilfezahlungen sogar erhöhen. Offenkundig lässt sich die politische Hebelwirkung von MDBS auf die Regierungsführung nur durch besser harmonisierte Anreizsysteme verstärken.

Dabei bedeutet Harmonisierung nicht zwangsläufig uniformes Handeln. Aber sie verlangt, dass alle beteiligten Ge-

ber eindeutige Signale an die Regierung und Öffentlichkeit eines Partnerlandes senden. Allerdings herrscht unter den Gebern Uneinigkeit über das relative Gewicht der strategischen Ziele von MDBS: Während manche Geber (vor allem multilaterale Organisationen) die Finanzierungsfunktion von Budgethilfe betonen, halten andere die politischen Ziele für mindestens ebenso wichtig. Verfolgt ein Instrument mehrere Ziele, sind Effizienzverluste leider meist unvermeidbar, solange die Ziele nicht eindeutig hierarchisiert werden.

Bei dem bestehenden Koordinationsproblem von Budgethilfe geht es deshalb nicht nur um eine unterschiedliche Gewichtung sich sonst ergänzender Ziele des Instruments. Vielmehr geht es darum, einen Konsens über die *Hierarchie* potenziell in Konflikt stehender Ziele zu finden; also ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln, welches Ziel in einem konkreten Konfliktfall einem anderen untergeordnet werden sollte. Dieser Konsens konnte bisher noch nicht hergestellt werden.

4. Schlussfolgerung und Empfehlungen

Hauptgrund für das uneinheitliche Verständnis der Zielhierarchie von Budgethilfe und die unzureichende Harmonisierung sind die unterschiedlichen Standards, Verfahren und Anforderungen seitens der Geberzentralen. Diese sind für zahlreiche bilaterale Geber (deren Budgethilfeentscheidungen viel genauer vom Parlament kontrolliert werden als die multilateraler Geber) durch die spezifischen Erfordernisse nationaler politischer Zyklen und Konstellationen determiniert, vor allem im Verhältnis des Parlaments zur Exekutive. Aber auch innerhalb von EZ-Organisationen stößt man auf divergierende Interessen: Während Sektorfachleute den Fokus primär auf Armutsbekämpfung durch EZ legen, stehen für Makroökonomien und Governance-Experten eher systemische Veränderungen und damit die weiter reichenden Governance-Ziele von EZ im Mittelpunkt.

Daher müssen der Konsens über die Ziele von MDBS und eine entsprechende Interventionslogik zunächst in den Geber-

zentralen hergestellt werden. Anschließend jedoch müssen die Zentralen die eigentliche Entscheidungsfindung an ihre Länderbüros delegieren, damit die Anwendung dieser Interventionslogik wirksam koordiniert und harmonisiert werden kann.

Können die Geber einen solchen Konsens nicht herstellen, werden sie ihre Erwartungen, was MDBS leisten kann, senken müssen: Empirisch belegt ist, dass das Finanzierungsziel von MDBS auch bei unvollständiger Harmonisierung (teilweise) erreicht werden kann. Auch hat MDBS nachweislich, trotz imperfekter Harmonisierung, zumindest einen gewissen positiven Einfluss auf öffentliches Finanzmanagement und Haushaltskontrolle – nicht zuletzt, da alle Geber diese Institutionen stärken wollen, um die treuhänderischen Risiken gering zu halten. Wären die Anreizstrukturen besser abgestimmt und kohärenter, könnte MDBS jedoch auf beiden Ebenen wirksamer sein und damit auch mit Blick auf die eher indirekten, langfristigen Governance-Ziele. Diese Ziele jedoch (etwa die Förderung allgemeiner demokratischer Regierungsführung und die Wahrung der Menschenrechte) sind wahrscheinlich am schwersten von mangelhafter Harmonisierung betroffen. Solche Reformen implizieren oft hohe politische Kosten für Partnerregierungen, die letzten Endes durch eindeutige und wirkungsvolle Anreize von Geberseite kompensiert werden müssen.

Soll MDBS seine Ziele auf allen drei Ebenen erreichen, ist eine strikte Harmonisierung und Koordinierung auf der Grundlage einer eindeutigen und von allen Gebern getragenen Hierarchie dieser Ziele unbedingt notwendig. Diese können Geber nur erreichen, wenn sie sich auf eine klarer formulierte gemeinsame Interventionslogik von MDBS einigen.

Da europäische Geber bei MDBS eine dominierende Rolle spielen, sollte diese Konsensbildung einen Schwerpunkt der laufenden Koordinierungsbemühungen von EU-Mitgliedstaaten und Europäischer Kommission bilden.



Dr. Jörg Faust
Leiter der Abteilung III
„Governance, Staatlichkeit,
Sicherheit“



Svea Koch
Wiss. Mitarbeiterin, Abteilung I
„Bi- und multilaterale
Entwicklungspolitik“



Stefan Leiderer
Wiss. Mitarbeiter, Abteilung I
„Bi- und multilaterale
Entwicklungspolitik“