

Richard Gerster (2006). Brennpunkt Budgethilfe, in: Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe - ÖFSE (Hg.): Österreichische Entwicklungspolitik – Analysen, Informationen 2005. Mehr Wirksamkeit in der EZA – Quantensprung oder Rhetorik?

BRENNPUNKT BUDGETHILFE

Richard Gerster

Auf der Basis der Strategien zur Armutsbekämpfung erhalten ärmere Entwicklungsländer in zunehmendem Umfang Allgemeine Budgethilfe. Direkte Beiträge an das staatliche Budget sollen ermöglichen, dass sie ihre Kernaufgaben wirksam wahrnehmen und die Millenniums-Entwicklungsziele erreichen. Die Budgethilfe bewirkt keinen Abschied von der Projekthilfe, sondern fordert sie in verschiedener Hinsicht heraus. Eine wichtige Grundlage ist eine breite Koordination und Kooperation auf der Seite der Geber. Die Budgethilfe stärkt Länder mit einem guten Leistungsausweis. Statt aufoktroierter Reformen setzt sie vermehrt auf Verhandlungsprozesse. Die Budgethilfe erzielt eine Hebelwirkung über ihr eigenes Volumen hinaus, indem eine verbesserte Wirksamkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes auch die eigenen Gelder des Partnerstaates erfassen. Eine Evaluation im Rahmen von DAC/OECD hat 2006 eine umfassende Zwischenbilanz zur Budgethilfe gezogen und deren Chancen und Risiken sowie offene Fragen identifiziert. Die Budgethilfe erfordert einen Blick für das Ganze. Denn nicht nur die staatliche Ebene, sondern auch die Beiträge von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft werden Match entscheidend sein. Die gesellschaftliche Reformdynamik lebt von Macht und Gegenmacht, davon, dass die Regierung dem Parlament und der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig ist. Von der Methodik her dürfte die Budgethilfe zu einer Rückfrage für die eigenen Arbeitsweisen der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) werden.

Es ist Freitagabend. Soeben haben Vertreter der Regierung von Mosambik den versammelten Gebern mitgeteilt, dass sie eine Streichung eines Abschnittes im ausgehandelten „Memorandum of Understanding“ zur Allgemeinen Budgethilfe wünschen. Der Abschnitt sieht vor, dass im Falle von Meinungsverschiedenheiten die Geber sich zuerst untereinander besprechen, und erst dann – sofern möglich – mit einer gemeinsamen Position an die Regierung herantreten. Einige Geber stellen sich auf den Standpunkt, dass sie das sonst unterschrittsreife Dokument nicht ohne Rücksprache in der Hauptstadt ändern können. Die Büros sind jedoch bereits geschlossen, die feierliche Unterzeichnung des Memorandums ist für den Montagmorgen geplant, und deshalb stehe eine Änderung in letzter Minute außer Diskussion. Am Samstagabend lädt die Weltbank zu einem gesellschaftlichen Anlass ein. Auch die Premierministerin von Mosambik

nimmt teil und bekräftigt in den informellen Gesprächen, dass die Unterzeichnung am Montag ohne Streichung dieser Klausel nicht stattfinden wird. Am Sonntagnachmittag treffen sich alle Geber zu einer Krisensitzung. Nach einer Stunde wird der Premierministerin mitgeteilt, die Änderung sei akzeptiert. Am Montag, dem 5. April 2004, folgt die feierliche Unterzeichnung des Abkommens, das der künftigen Allgemeinen Budgethilfe aller Geber einen gemeinsamen Rahmen gibt.

Was ist Budgethilfe?

Partnerländer, die ihr Engagement zur Armutsbekämpfung unter Beweis stellen, werden im Rahmen der Allgemeinen Budgethilfe durch direkte Beiträge an das staatliche Budget in die Lage versetzt, ihre Kernaufgaben wirksam und kosteneffizient wahrzunehmen – beispielsweise im Gesundheitsbereich oder in der Justiz. Die Budgetprioritäten der Regierung, deren Personalwesen, Einkaufsregeln und Buchführungssysteme sind maßgebend. Die Auszahlung erfolgt über die Zentralbank an das Finanzministerium und hängt davon ab, ob die im Dialog mit der Regierung ausgehandelten Reformziele erreicht werden. Die Budgethilfe erzielt eine Hebelwirkung über ihr eigenes Volumen hinaus, indem eine verbesserte Wirksamkeit und Effizienz des Mitteleinsatzes auch die eigenen Gelder des Partnerstaates beschlagen. Im Unterschied zur Allgemeinen Budgethilfe sind Sektor-Budgethilfen für einen ausgewählten Bereich der staatlichen Tätigkeit bestimmt und so in der freien Verfügbarkeit eingeschränkt.

Zahlen zur Allgemeinen Budgethilfe

- Die Budgethilfe wird im Rahmen von Gruppen koordiniert, denen bis zu 17 Geber angehören. Die Größte besteht in Mosambik, mit Belgien, Kanada, Dänemark, Deutschland, Europäischer Kommission, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, der Schweiz und der Weltbank.
- Die „Elefanten“ unter den Budgethilfe-Gebern sind die Weltbank, z. T. die Afrikanische Entwicklungsbank, Großbritannien, die Europäische Kommission, Norwegen und Schweden. Konsequenterweise steht USAID. Japan beteiligt sich in Ausnahmefällen.
- Eine Umfrage der „Strategischen Partnerschaft mit Afrika“ (SPA) (SPA 2005) für 2004 hat für 16 Länder ein Budgethilfe-Volumen von 3,3 Mrd US \$ ergeben. Davon stammen 56 % von Internationalen Finanzierungs-Institutionen, 28 % von bilateralen Gebern, 16 % von der Europäischen Kommission.
- Unter den afrikanischen Ländern weisen Ruanda (10,4 %), Sierra Leone (10 %), Mosambik und Zambia (je 7,6%) den höchsten Anteil an Budgethilfe am Volkseinkommen aus. Der Durchschnitt liegt bei 4,7 %.
- Die Allgemeine Budgethilfe machte 2004 im Portfolio der beteiligten Geber an die 16 erfassten Länder durchschnittlich 18,0 % aus.

Die Allgemeine Budgethilfe ist kein Blankoscheck, sondern besteht aus einem **Paket von Maßnahmen**, welches auf der Strategie zur Armutsbekämpfung seitens der Partnerregierung beruht. Das Maßnahmenpaket umfasst über (1) den finanziellen Beitrag hinaus auch (2) eine Leistungsvereinbarung, in welcher die Voraussetzungen und Bedingungen der Zusammenarbeit festgelegt sind, (3) einen Dialogprozess zur Diskussion der Reformfortschritte, (4) technische Zusammenarbeit, indem z. B. mit Ausbildung und Beratung die Kapazitäten der Partnerregierungen gestärkt werden und (5) eine Harmonisierung der Hilfe-Prozeduren unter den Gebern bei gleichzeitiger Anpassung an die im Partnerland üblichen Prozesse. Dieses Instrumentarium erlaubt, auf die spezifischen Umstände eines Partnerlandes einzugehen.

Im Gegensatz zur Weltbank ist der **Internationale Währungsfonds (IWF)** nie Mitglied der Gebergruppen, sondern hat Beobachterstatus. Seine „Fazilität zur Armutsbekämpfung und Wachstum“ (PRGF) stellt jedoch ebenfalls Budgethilfe dar, denn die PRGF-Darlehen richten sich auf die Strategien der Partnerregierung zur Bekämpfung der Armut aus. Allerdings sind die makroökonomischen Bedingungs Pakete des IWF nur beschränkt mit dem Kriterienkranz der übrigen Geber harmonisiert. Im Zusammenhang mit der Aufstockung der Hilfe ist eine Diskussion entstanden, ob der IWF z. B. für die Gesundheitsausgaben indirekt eine Obergrenze vorschreibt, auch wenn mehr Mittel vorhanden wären. Um darüber Klarheit zu erhalten, hat das „Center for Global Development“ eine hochrangige Arbeitsgruppe eingesetzt.¹ Es besteht jeweils eine enge, wenn auch zuweilen nicht spannungsfreie Zusammenarbeit mit der Gebergruppe. In Ländern wie Tansania – seit Januar 2007 ohne PRGF-Kredit – setzt der IWF ein neues Instrument („Policy Support Instrument“) ein, um makroökonomisches Wohlergehen zu signalisieren. Es ist auch schon vorgekommen, dass die bilateralen Geber koordiniert über ihre Hauptstädte auf Änderungen bei Entscheidungen des IWF-Verwaltungsrates („Exekutivdirektorium“) zugunsten des Partnerlandes hingewirkt haben. Die IWF-Konditionalität stand bekanntlich in den letzten 20 Jahren unter Dauerbeschuss, sowohl unwirksam als auch unsozial zu sein. So fundiert diese Kritik in vielen Fällen gewesen ist, es hat sich auch die Ansicht durchgesetzt, dass die gesamtwirtschaftliche Stabilität eine Voraussetzung einer wirksamen Armutsbekämpfung und damit für die Budgethilfe ist. Das ist kein Plädoyer für eine Standardrezeptur. Unterschiedliche Kontexte erfordern verschiedene Prozesse und Lösungen. Erstrebenswert ist ein wirtschaftspolitischer Pluralismus, wenn alternative Ansätze auf lokalem Boden wachsen.²

Die Budgethilfe tritt mit dem Anspruch an, ein Partnerland bei der Einrichtung grundlegender staatlicher Rahmenbedingungen und Dienstleistungen für die ganze Bevölkerung zu unterstützen. Institutioneller Wandel und der Aufbau von Kapazitäten erfolgen nicht von heute auf morgen. Budgethilfe braucht deshalb einen langen Atem. Trotz der Langfristigkeit des Engagements und gerade im Hinblick auf echte Nachhaltigkeit wären frühe **Exit-Strategien** wichtig.

1 Vorsitz David Goldsbrough. Online in Internet: <http://www.cgdev.org/content/article/detail/10683/> (Stand: 6.11.2006)

2 Siehe unten die Abschnitte „Risiken“ und „Politische Dimension“.

In Wirklichkeit werden sie aber sträflich vernachlässigt. Nur wenige Geber wie z. B. die Schweiz stufen die Mobilisierung eigener Steuereinnahmen der Partnerländer hoch ein. Die meisten befassen sich bevorzugt mit der Ausgabenseite. Doch eine Reduktion der Abhängigkeit von externer Hilfe kann nur auf dem Boden steigender Eigeneinnahmen gedeihen. So hat das SECO in Mosambik die Einführung der Mehrwertsteuer gefördert und eine Neuordnung der Einkommenssteuern unterstützt. Die Steuerbasis soll verbreitert werden. Der Anteil der Entwicklungshilfe an den Staatsausgaben ist bereits von 70 % (1995/96) auf 48 % (2004) reduziert worden. Nach 2010 sollen es noch 25 % sein. Pedro Couto, Vize-Minister für Finanzen: „Es macht uns keine Freude, ständig betteln zu gehen. Deshalb ist die Beschaffung eigener Einnahmen so wichtig. Bis dahin ist noch ein weiter Weg und wir sind auf Unterstützung angewiesen...“ (Gerster 2005, 79).

Die eingangs geschilderte **Episode** zeigt, dass die Partnerregierung trotz des Ungleichgewichts zwischen Geber und Nehmer Verhandlungsspielraum hat, wenn sie dezidiert auftritt. Sie illustriert aber auch die Befürchtung der Partnerregierung, sich mit einer geeinten Phalanx von Gebern auseinandersetzen zu müssen, statt einzeln mit den beteiligten Ländern und Institutionen verhandeln zu können. Eine „Geberfront“ erhöht für ein Land das Risiko, bei Meinungsverschiedenheiten plötzlich mit einem fatalen Loch in der Finanzierung des Staatsbudgets dazustehen, sollten die Geber ihre Zahlungen koordiniert einstellen. Auch eine Instrumentalisierung der Budgethilfe zugunsten von Geberinteressen ist nie völlig auszuschließen. Im Gegensatz zur Regierung hatten die Geber dieses Risiko nur gering gewichtet und stattdessen die erhöhte Planungssicherheit für die Regierung in Finanzfragen hervorgehoben

Meilenstein DAC-Evaluation

Im Rahmen des Entwicklungs-Ausschusses (DAC) der OECD wurde 2006 eine breit angelegte Evaluation der Allgemeinen Budgethilfe abgeschlossen. Sie gilt als wohl aufwändigste Evaluation aller Zeiten. Wie bei der Budgethilfe selber war auch bei deren Evaluation **Zusammenarbeit** Trumpf. Großbritannien, Skandinavien, die Niederlande, Deutschland, die Schweiz bis hin zu den Skeptikern Japan und USA – insgesamt 14 Geber – trugen dazu bei. Fallstudien in sieben Ländern (Burkina Faso, Malawi, Mosambik, Nicaragua, Ruanda, Uganda, Vietnam) für den Zeitraum 1994-2004 bildeten die Basis. Tansania war bereits 2004 separat, aber methodologisch vergleichbar evaluiert worden. Die Gesamtkosten überstiegen 2 Mio €, was allerdings weniger als einem Promille der eingesetzten Budgethilfen von rund 4 Mrd US \$ entspricht. Die Durchführung unter der Leitung der Universität Birmingham dauerte gut zwei Jahre.

Die partnerschaftliche Form der Budgethilfe ist ein junges Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. Die DAC-Evaluation liefert Elemente für eine **Standortbestimmung**. Der Evaluationsbericht dürfte in Zukunft wohl oft als Selbstbedienungsladen für Zitate zur Untermauerung von vorgefassten Meinungen zur Budgethilfe verwendet werden. Denn mit seinem wissenschaftlichen Anspruch fällt er differenziert aus. Er bilanziert detailliert Stärken und Schwächen. Es wird auch offen gelegt, wenn keine fundierten Aussagen möglich sind. Denn Erfahrungen mit der Budgethilfe sind erst für wenige Jahre verfügbar. In der Gesamtbilanz stellt der Bericht fest, dass die „Länderstudien klar positiv ausgefallen sind, mit zwei Ausnahmen“ (IDD 2006, 3). In Malawi gab es einen Fehlstart aufgrund über-optimistischer Annahmen. In Nicaragua begann die Budgethilfe so spät zu fließen, dass die DAC-Evaluation keine Folgerungen ziehen konnte. In allen Fällen wurde die Budgethilfe als relevante Antwort auf das lokale Umfeld eingestuft.

Das Engagement der Schweiz

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat Ende der 1980er Jahre begonnen, in verschiedenen Ländern Zahlungsbilanzhilfe zu leisten. Negativlisten von Gütern wie Waffen etc., deren Import damit nicht finanziert werden durfte, sollten in Verbindung mit einer guten Regierungspolitik die Entwicklungsrelevanz der Zahlungsbilanzhilfe sichern. Diese frühe Form der Programmhilfe wurde später in Allgemeine Budgethilfe übergeführt. Das SECO leistet heute in Burkina Faso, Ghana, Mosambik, Nicaragua und Tansania Allgemeine Budgethilfe (Siehe SECO 2005). Die DEZA ist in verschiedenen Ländern mit Budgethilfe auf Sektorebene engagiert. Das oft frühe, manchmal offensive Engagement der Schweiz wird von den Partnern geschätzt. Premierministerin Luisa Diogo von Mosambik brachte es auf den Punkt: „Switzerland makes a difference“ (Gerster 2005, 78). Darin kommt nicht zuletzt die Qualität des Dialogs zum Ausdruck: Kontextkenntnis, Erfahrungen aus anderen Programmen, Respekt sowie Expertise. Namentlich im Finanz- und Steuerwesen ergänzt die Schweiz die Budgethilfe mit technischer Zusammenarbeit. In Burkina Faso, Mosambik und Nicaragua leiten lokale Ökonom(inn)en den Bereich Makroökonomie im Koordinationsbüro der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. SECOs Wissensaufbau und –austausch zur Budgethilfe erfolgen im Rahmen von SPA, DAC/OECD und über strategische Partnerschaften mit Konsulenten. Nach wie vor macht aber die Budgethilfe nur wenige Prozente der gesamten EZA der Schweiz aus.

Einige **Ergebnisse** sind besonders erwähnenswert. So hat die Allgemeine Budgethilfe gemäß DAC-Evaluation zur gesamtwirtschaftlichen Stabilität der Partnerländer beigetragen und die Kapazitäten der öffentlichen Hand gestärkt. Die öffentlichen Ausgaben wurden stärker auf die Armutsbekämpfung ausgerichtet. Oft ist die Umschreibung armutswirksamer Ausgaben jedoch noch zu oberflächlich und vage. Soziale Dienstleistungen, insbesondere im Bildungs- und Gesundheitsbereich, expandierten – allerdings verbesserte sich deren Qualität nicht im Gleichschritt. Das Verständnis des politischen Kontexts im Partnerland lässt bei den Gebern öfters zu wünschen übrig.

Die Rahmenbedingungen, die für eine prosperierende Privatwirtschaft erforderlich sind, wurden oft vernachlässigt. Zwar haben Länder wie Mosambik eine beeindruckende Reduktion der Armut in den letzten Jahren gemeldet, doch die DAC-Evaluation konnte keine direkte, kausale Verbindung zur Budgethilfe herstellen. Auf der einen Seite untermauert die Budgethilfe die Identifikation („Ownership“) der Partner für ihren Entwicklungsweg. Andererseits befindet sie sich mit den Bedingungen zur Zusammenarbeit und dem Politik-Dialog auf einer heiklen Gratwanderung zwischen Akzeptanz und Einmischung.

Derart mit einem Stärke-/Schwächeprofil ausgerüstet, positioniert die DAC-Evaluation die Allgemeine Budgethilfe als ein leistungsfähiges Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, aber ohne Patentrezept-Charakter; als ein Instrument neben anderen Formen. Die DAC-Evaluation machte so auch die **Grenzen von Evaluationen** deutlich. Denn Prüfungen der Programmhilfe sind weitaus komplexer als herkömmliche Projektevaluationen. Wie schon erwähnt, bestehen die externen Interventionen aus einem Paket verschiedenster Maßnahmen. Die Wirkungskette vom „Input“ bis zum „Impact“ im Sinne der Armutsreduktion ist vielstufig und zahlreichen Fremdeinflüssen ausgesetzt, welche eine direkte Zurechnung von Erfolgen und Misserfolgen zur externen Unterstützung schwierig machen. Nicht nur die Inputs bestehen aus einem vielfältigen Cocktail, sondern auch die anvisierte Reduktion der Armut ist mehrdimensional (Einkommen, „empowerment“, Sicherheit).

Budgethilfe und EZA-Portfolios

Zurzeit macht die Budgethilfe nur wenige Prozente (5 %) der gesamten EZA aus. Die Tendenz ist allerdings steigend. Verschiedene Partnerländer wie Tansania oder Mosambik drängen auf eine **Erhöhung der Budgethilfe**. Dafür dürfte der erweiterte Gestaltungsspielraum ebenso wegleitend sein wie die geringeren Transaktionskosten. Die Vorgaben der Partnerländer sind Bestandteil von deren EZA-Strategien oder von Zusammenarbeits-Strategien, welche gemeinsam mit den Gebern erarbeitet worden sind („Joint Assistance Strategies“). Die Pariser Erklärung³ zur Wirksamkeit der EZA, 2005 von praktisch allen Gebern unterzeichnet, sieht eine Steigerung des Anteils der Programmhilfe auf 66 % bis 2010 vor.

3 Siehe: Online in Internet http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html (Stand: 6.11.2006)

Allgemeine und sektorielle Budgethilfe sind wichtige Teile der Programmhilfe. Es ist jedoch anzunehmen, dass die Unschärfe des Programmhilfe-Begriffs zu statistischen Tricks animieren wird, um die ehrgeizige Vorgabe von zwei Dritteln nicht offen scheitern zu lassen.

Das EZA-Portfolio der Zukunft wird sich zwar anders zusammensetzen, doch niemand bezweifelt, dass die Projekthilfe neben der Budgethilfe weiterhin eine Rolle spielen wird. Das hat mehrere Gründe:

- Zum einen sind die zentralen **Voraussetzungen der Budgethilfe** längst nicht in allen Partnerländern erfüllt. Dass diese auf dem Weg zur Demokratie, zu den Menschenrechten, zum Rechtsstaat im weiten Sinne sind, ist entweder stillschweigend oder ausdrücklich eine Voraussetzung der Budgethilfe. Weder ist gesamtwirtschaftliche Stabilität noch eine glaubwürdige Strategie zur Bekämpfung der Armut überall gegeben. Im Fall zerfallender Staatlichkeit („fragile states“) wie in Somalia oder Haiti wäre allgemeine Budgethilfe ein extremes Wagnis.
- Allgemeine Budgethilfe will den Staat in seinen Kernfunktionen stärken und hat meist den Zentralstaat als Partner. Über das Finanzministerium und die anderen zentralen Ministerien hinaus sind **andere Akteure** bei der Frage, ob die Millenniums-Entwicklungsziele erreicht werden, ebenso entscheidend. Den Provinz- und Lokalregierungen, der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft kommt in der Vision einer funktionierenden Gesellschaft ein prominenter Platz zu. Während dezentrale staatliche Einheiten auch über Budgethilfe erreicht werden können, bleiben insbesondere Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft potenzielle Projekt-Partner der EZA.
- Es darf nicht vergessen werden, dass auch die Geber **Risiken minimieren**. Es ist ein elementarer Grundsatz, nicht alle Eier in einen Korb zu legen. Zudem steckt die Kommunikation von Erfolg und Misserfolg der Budgethilfe – und damit auch das Verständnis der Öffentlichkeit in den Geberländern – noch in den Kinderschuhen. So werden ergänzend zur Allgemeinen oder Sektor-Budgethilfe auch in Zukunft andere Programme und Projekte mit öffentlichen und privaten Partnern Eingang in das EZA-Portfolio finden.

Zwischen Allgemeiner Budgethilfe und einer inselartigen Projektunterstützung gibt es viele Zwischenformen.

Die Unterstützung eines ganzen Sektors wie Gesundheit oder Bildung über das Budget steht der Allgemeinen Budgethilfe am nächsten. Projekte mit staatlichen Partnern werden oft im Rahmen von Parallelstrukturen abgewickelt: Statt die bestehenden staatlichen Kanäle der Planung, Budgetierung, Ausführung, Abrechnung zu benutzen, werden neue, separate Institutionen aufgebaut und dadurch die staatlichen Strukturen weiter geschwächt. So unbefriedigend die staatlichen Institutionen zur Zeit funktionieren mögen, neue Parallelkanäle sind keine nachhaltige Lösung. So wird die Programmhilfe in mehreren Aspekten eine konstruktive Ergänzung und Herausforderung für die traditionellen Formen internationaler Zusammenarbeit:

- Die Budgethilfe erfordert die Zusammenarbeit mit anderen Gebern und ist deshalb ein Motor der **Harmomisierung** der Kooperationsformen. Ganz praktische Fragen wie die Ausgestaltung von Fortschrittsberichten, der Koordination von Programmbesuchen oder der Absprache von Auszahlungsterminen etc. stehen im Vordergrund. Das in der Budgethilfe bereits Erreichte befruchtet das ganze EZA-Portfolio der Geber.
- Bei der Identifikation von **Leistungsvorgaben** der Regierung können Zielsetzungen aus den Sektoren Eingang finden, welche die Projektarbeit direkt stärken. Z. B. kann die Zuteilung von ausreichenden Finanzmitteln für den Wassersektor eine Voraussetzung dafür sein, dass eine Beratung der Wasserbehörden auf Projektbasis wirksam zum Tragen kommt.
- Budgethilfe verlangt ein bereichsübergreifendes, ganzheitliches Denken und steht in Kontrast zur krassen **Fragmentierung** vieler EZA-Portfolios, welche weit über die Notwendigkeit der Streuung von Risiken hinaus diversifiziert sind. Im internationalen Quervergleich belegen bei der Zersplitterung der EZA, gemessen am durchschnittlichen Projektvolumen die Schweiz und Österreich die miserablen Plätze 19 bzw. 17 von 21 Gebern (CGD 2006). Kohärenz und Komplementarität innerhalb eines Portfolios dürften mit der Budgethilfe-Praxis neue Anreize erhalten.
- Die DAC-Evaluation stellt explizit fest, dass die **Transaktionskosten** seitens der Partnerländer massiv reduziert wurden (IDD 2006, 53). Grenzen dieser Verbesserungen entstehen vor allem durch die anderen Instrumente im Portfolio, welche parallel weitergeführt werden.

Denn die meist beidseitig hohen Transaktionskosten der Projekthilfe dürfen, insbesondere für Kleinprojekte, nicht übersehen werden.

- Zu Recht weisen z. B. NGOs auf die die **Definitionsmacht** der Geber bei der Budgethilfe hin, welche trotz der neuen Partnerschaftsformen nach wie vor groß ist. Ein Spannungsfeld zwischen den eigenen Vorstellungen der Geber und jenen der Partnerregierung bei der Ausgestaltung ihrer Politik ist nicht wegzudiskutieren. Oft hat z. B. die Armutsbekämpfung für die Geber einen höheren Stellenwert als für die Partner, auch wenn man sich auf dem Papier einig ist. Allerdings geht die Definitionsmacht bei der projektorientierten Zusammenarbeit in der Regel noch mehr ins Detail. Diese Eingriffsmöglichkeiten sind ja oft ein Grund für die Projektform statt der Budgethilfe.

Messlatten für Reformfortschritte

Die Budgethilfe ist leistungsorientiert ausgestaltet. Die Auszahlung der Beiträge erfolgt nur, wenn die Regierung das Programm zur Armutsbekämpfung erfolgreich umsetzt. So kommt im Rahmen der Budgethilfe die ganze Breite staatlicher Tätigkeit unter die Lupe. Zwischen der Regierung und den Gebern wird ein Kriterienkranz („Performance Assessment Framework, PAF“) ausgehandelt, um den Erfolg der Reformen zu messen. Diese Fortschrittsindikatoren reichen vom Anteil der Mädchen bei der Einschulung über die Eindämmung von AIDS, die Anzahl der Kilometer an verbesserten Straßen, den Zugang zu Kleinstkrediten, die Zahl von Inhaftierten vor der Eröffnung des Strafverfahrens bis zu Umstrukturierungen verschiedener Ministerien, zur Dezentralisierung der Verwaltung, zur Verbesserung der Bankenaufsicht und zu Steuerreformen.

Das PAF steht für einen Paradigma-Wechsel von der aufoktroierten Konditionalität der 1980er Jahre hin zu einem partnerschaftlichen Vorgehen. Die Regierung macht einen Vorschlag, der dann als Verhandlungsbasis mit der Gebergemeinschaft dient. Das Einbeziehen dezentraler Verwaltungseinheiten, von Parlament und Zivilgesellschaft in den Gesamtprozess der Ausarbeitung und Verfolgung des PAF lässt in verschiedenen Ländern noch zu wünschen übrig. Das PAF umfasst zwischen 10 und 50 Indikatoren mit einem Horizont von 2-5 Jahren.

Die Funktionalität des PAF hängt nicht nur von der Angemessenheit der Indikatoren ab, sondern auch davon, ob aussagekräftige Daten zur richtigen Zeit verfügbar sind. Das PAF soll den Reformprozess auf wenige Schlüsselemente fokussieren und transparent machen, unter welchen Voraussetzungen die Auszahlung der Budgethilfetranchen erfolgt. Der Einfluss der Geber ist allerdings nach wie vor groß. So erstaunt es kaum, dass dieser **Paradigma-Wechsel** auf der Geberseite stärker hervorgehoben wird als ihn die Partnerregierungen im Alltag empfinden.

Im Hinblick auf die **Berechenbarkeit** der Budgethilfe dürfen die Geber keine Kriterien außerhalb des vereinbarten PAF anwenden. Bessere Berechenbarkeit ist ein Kernanliegen der Partnerländer. Hilfe gilt dann als berechenbar, wenn die Partner auf den Umfang und den Zeitpunkt von vereinbarten Zahlungen vertrauen können (DAC 2005, 8). Untersuchungen des IWF haben eine dramatische Unberechenbarkeit der Entwicklungshilfe ganz allgemein, also nicht nur der Budgethilfe, aufgezeigt: Sie schwankt 6 bis 40-mal stärker als Fiskaleinnahmen (Bulir/Hamann 2005, 7). Die kurzfristige Berechenbarkeit hat sich bei der Budgethilfe verbessert. Dies nicht zuletzt deswegen, weil die Reformfortschritte im vergangenen Jahr als Grundlage für die Geberzusagen des folgenden Jahres dienen. Die Zusagen für das laufende Jahr gelten jeweils als definitiv soweit die Grundbedingungen wie der Schutz der Menschenrechte, die Beachtung demokratischer Prinzipien oder die Einhaltung der makroökonomischen Stabilität eingehalten werden. Die mittelfristige Berechenbarkeit zitiert die DAC-Evaluation jedoch als ungelöstes Problem – bei der Budgethilfe wie auch bei der Projekthilfe (IDD 2006, 53)⁴. Das macht im Vorzeigeland Tansania für das nächste und übernächste Jahr fünf Prozent des Volkseinkommens aus. „Kein entwickeltes Land hat mit Unsicherheiten in dieser Größenordnung zu rechnen“, sagt Allister Moon, Weltbank-Ökonom in Tansania. Die Geber haben in zunehmendem Maße einen mehrjährigen Rahmen für die Budgethilfe, so dass die Berechenbarkeit steigen sollte. Die bilateralen Geber machen in der Regel die Fortsetzung ihrer Zusammenarbeit von einer befriedigenden Gesamteinschätzung der Reformfortschritte abhängig. Die Weltbank wählt aus dem PAF-Korb eine kleine Anzahl von spezifischen Indikatoren wirtschaftspolitischer Maßnahmen aus und macht die Auszahlungen davon abhängig.

4 Zu den von Gebern und Partnerregierungen angegebenen Gründen verzögerter Auszahlungen siehe auch SPA 2005.

Einzelne Geber, namentlich die Europäische Union und die Schweiz, unterscheiden **fixe und variable Tranchen**. Der fixe Anteil des Beitrags richtet sich wie bei allen anderen bilateralen Gebern nach einer Gesamtschätzung der Reformfortschritte, welche gemeinsam mit der Regierung vorgenommen wird. Die variable Tranche wird hingegen mit ganz spezifischen Reformen bzw. Indikatoren verknüpft. Bei der EU sind es in der Regel resultatorientierte („outcome/impact“) Indikatoren aus dem Bildungs- und Gesundheitswesen, welche Teil des vereinbarten PAF sind. Die Schweiz greift Indikatoren einzelner Sektoren heraus wie z. B. die Mobilisierung eigener Einnahmen des Staates, das Management der öffentlichen Finanzen oder die Verbesserung des Umfelds für die Privatwirtschaft. Variable Tranchen erlauben eine flexiblere Reaktion auf ungenügende Reformleistungen, indem eine „Alles-oder-Nichts“-Situation vermieden wird. Vielleicht kann damit auch das ergebnisorientierte Denken in der Verwaltung stimuliert werden. Zweifellos sind variable Tranchen mit spezifischen Indikatoren populär an der Heimatfront: Parlament und Öffentlichkeit hören gern, dass Zahlungen z. B. vom Fortschritt im Bildungsbereich abhängig gemacht werden. Allerdings: Die Idee, dass ausgewählte Reformen durch die Verbindung mit erfolgsabhängigen Zahlungen gezielt gestärkt werden können, dürfte eine Illusion sein. Denn die variablen Beträge sind in der Regel zu klein, um im Vergleich zum „Gesamtkuchen“ wirklich einen Unterschied zu machen. In Einzelfällen wussten die für den betreffenden Sektor zuständigen Gesprächspartner in der Regierung nicht einmal von den variablen Zahlungen.

Die Identifizierung erfolgsrelevanter **Indikatoren** ist oft alles andere als einfach. Zwar sind sich beispielsweise alle einig darin, dass Bildung, vor allem von Mädchen, eine ausgezeichnete Investition in die Zukunft ist. Misst man den Erfolg nun anhand der neu erstellten Schulhäuser? Ob es dann auch Mobiliar und Schulmaterial gibt, wäre jedoch eine zweite Frage. Möglicherweise hat man auch gar keine Lehrer, weil zu wenige Jugendliche die Sekundarschule abschließen und ein Lehrerseminar absolvieren. Oder es werden zwar Mädchen eingeschult, aber sie erscheinen im Verlaufe des Schuljahres nicht mehr, weil die Eltern sie zu Hause benötigen bzw. die Bildung der Töchter als Fehlinvestition ansehen. Eine Beurteilung der Reformleistung erfordert, dass die Regierung die vereinbarten Indikatoren auch wirklich unter Kontrolle hat. Der Anteil der Bildungsausgaben steht z. B. in ihrem Zuständigkeitsbereich. Ob die Eltern dann ihre Mädchen auch in die Schulen schicken, hat die Regierung nicht wirklich

im Griff. Kultur und Kontext sind ebenso bedeutsam. Deshalb sind eine Gesamtbilanz und ein strategischer Dialog für die Weiterführung der Zusammenarbeit letztlich wichtiger als Zahlungen von einzelnen Indikatoren abhängig zu machen.

Eine leistungsorientierte Budgethilfe sieht sich mit weiteren **Fallstricken** und Problemen konfrontiert:

- Die Vielzahl der beteiligten Geber macht eine klare, reformbetonte Ausrichtung der PAFs schwierig, weil unterschiedliche Prioritäten vorhanden sind. Der breit angelegte Verhandlungsprozess trägt den Keim zur Ausdehnung des Maßnahmen- und Indikatorenkatalogs in sich. Klare Vorgaben der Partnerregierung sind am wirksamsten, um den Umfang des PAF in Grenzen zu halten.
- Der Trend zu „Outcome/Impact-Indikatoren“ innerhalb von PAFs ist stark von der Geber-Agenda diktiert. Den Steuerzahlenden sollen handfeste Erfolge vorgewiesen werden. Vielleicht kann dadurch die Impact-Perspektive auch bei den Partnern gestärkt werden. Sie setzt eine politische Kultur voraus, welche Maßnahmen und Prioritäten aufgrund von in der Vergangenheit erzielten Resultaten fixiert – alles andere als eine Selbstverständlichkeit, weder bei uns noch im Süden/Osten.
- Partnerländer müssen sich auf dem Weg zur volkswirtschaftlichen Stabilität (niedrige Inflation, tragbarer Außenwirtschaftssaldo, ausgeglichene Staatsfinanzen) befinden, um für die Budgethilfe in Frage zu kommen. Ohne den makroökonomischen Sachverstand des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Frage zu stellen, warnt die DAC-Evaluation davor, die Allgemeine Budgethilfe formell von einem positiven Urteil des IWF abhängig zu machen. Das könnte ein „Klumpenrisiko“ schaffen und die Volatilität der Auszahlungen erhöhen.
- Indikatoren sollten eigentlich nur Messlatten für eine breiter gefasste Zielsetzung sein („pars pro toto“). Die Gefahr besteht jedoch, dass sie sich als Zielsetzungen verselbständigen, wenn sie als Auszahlungshürden dienen. Z. B. soll in Tansania die Reform der Justiz vorangetrieben werden. Der Fortschritt wird mit dem Anteil aller vor Gericht während mehr als zwei Jahren anhängigen Fälle gemessen. Die Regierung und die Geber sind sich allerdings darin einig, dass es sehr schwierig ist, aussagekräftige Zahlen zu eruieren.

Politikdialog

Zwischen den ausländischen Geldgebern und der Regierung gibt es einen ständigen Dialog über die Ausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Der **Dialogprozess** ist von Land zu Land verschieden. In unregelmäßigen Abständen tagen Fachgruppen, welche meist auch Fachleuten aus anderen Organisationen (Universität, NGOs, Privatwirtschaft) offenstehen. In einem jährlichen Rhythmus finden große Gesprächsrunden („annual reviews“) auf der Basis von Fortschrittsberichten über die Umsetzung der Armutsbekämpfungs-Strategie statt. Wenn man sich über die Beurteilung des Erreichten im vergangenen und den Ausblick auf das künftige Jahr seitens der Fachgruppe geeinigt hat, wird daraus ein kurzer Text für die umfassende Schlusserklärung („Aide Mémoire“) erstellt. Diese Schlusserklärung wird von beiden Seiten ausgehandelt und als verbindlich angesehen. Der gemeinsame Text hält nicht nur Erfolge fest, sondern markiert auch Schwachstellen.

Im Falle von **Tansania** diskutierten im Oktober 2006 Regierung und Geber Erfolge und Misserfolge des Vorjahres sowie Strategien und Maßnahmen für die Zukunft. Sechs thematische Fachgruppen bereiteten den Dialog vor: Wachstum und Reduktion von Einkommensarmut; Verbesserungen der Lebensqualität und des sozialen Wohlergehens; Regierungsführung und Rechenschafts-ablage; Zuteilung von Ressourcen und Kohärenz des Staatsbudgets; Führung der öffentlichen Finanzen; gesamtwirtschaftliche Leistungen. Die Fachgruppen standen erstmals auch externen Kreisen (NGOs etc.) offen. Dem Fachgruppensdialog folgten auf fünf Querschnittsthemen fokussierte Gesprächsrunden, an denen leitende Beamte der zuständigen Ministerien und der Geberseite beteiligt waren. So gebündelt befand sich die ganze Palette staatlicher Aktivitäten und Probleme auf dem Seziertisch: Staatsbudget, Beschaffungswesen, Finanzmanagement, Verwaltungsreform, Dezentralisierung, Korruption, Rechts- und Gerichtswesen, Finanzsektor, Landwirtschaft, Umweltfragen, Straßennetz, Energieversorgung, Erziehung, Wasser, Gesundheitswesen, HIV/AIDS etc. Es ist für die Regierung wie für die Geber eine große Herausforderung, diese Arbeitsgruppen mit fachlich kompetenten Leuten zu besetzen und eine gemeinsame Sicht zu erarbeiten.

Geträumt: Budgethilfe für die Schweiz

Stellen wir uns vor, Mosambik und über ein Dutzend weitere afrikanische Staaten entsenden Vertreter in die Schweiz. Zuvor hat die Schweizer Regierung einen umfassenden Bericht über die Reformfortschritte im vergangenen Jahr verabschiedet. Während zwei Wochen diskutieren die Experten aus Afrika mit den schweizerischen Behörden im Detail die Sanierung der Bundesfinanzen, Schwachstellen der Bankenaufsicht, die galoppierenden Gesundheitskosten, den Ausbau von Bahn und Straßen, Perspektiven der Sozialversicherungen, die Finanzierung der Pensionskassen, die Überlastung der Gerichte und Gefängnisse etc. Schließlich wird gemeinsam Bilanz gezogen. Die ausländischen Gäste halten unter anderem fest, dass sie bis Ende des Jahres eine Vorlage an das Parlament erwarten, um Steuerhinterziehung strafbar zu machen und so das Bankgeheimnis internationalen Standards anzupassen. Der in der Verfassung verankerten Gleichstellung von Mann und Frau soll endlich mit gleichen Löhnen in der Wirtschaft zum Durchbruch verholfen werden. Man „einigt“ sich über eine Einführung einer CO₂-Abgabe mit Notrecht noch im laufenden Jahr, um dem verschleppten Klimaschutz zum Durchbruch zu verhelfen. Ein beidseitig abgeseignetes „Aide Mémoire“ hält die Fixpunkte fest, anhand derer im nächsten Jahr der Reformfortschritt gemessen wird. Als Resultat kann die Zusammenarbeit weitergehen.

Mosambik hatte 2004 erstmals externe Experten damit beauftragt, den Dialog- und Verhandlungsprozess zu beobachten und über Stärken, Schwächen und Verbesserungsmöglichkeiten Bericht zu erstatten. (Gerster/Harding 2004). 2006 zog Tansania mit einem solchen „**Learning Assessment**“ nach. Gemeinsam mit einem Tansanier war der Schreibende von der Regierung und allen Gebern damit beauftragt, Vorschläge zum Dialogprozess, zur Messung von Reformfortschritten und zur Rechenschafts-ablage zu machen. Der Zugang zu allen Dokumenten und Diskussionen und ein unabhängiger Status dieses „Learning Assessment“ sind Ausdruck einer ungewöhnlichen Offenheit. Wie im Falle von Mosambik ist der Bericht öffentlich zugänglich. Die Neustrukturierung des Dialogprozesses und die Schaffung eines PAFs für Geber zählten zu den wichtigsten Vorschlägen in Tansania bzw. führten zu Neuerungen im Falle Mosambiks.

Risiken

Auch die von der Budgethilfe bevorzugten „Musterschüler“-Staaten sind alles andere als Eldorados für Entwicklungszusammenarbeit. Der Staat ist schwach. Die Bürokratie wuchert. Korruption gehört fast überall zum Alltag. In der Regierung sitzen nicht nur Reformer, sondern auch Profiteure. „Mosambik hat sich in den letzten fünf Jahren von einem extremen Wagnis zu einem Hochrisikoland verbessert“, sagte ein schwedischer Kenner der Verhältnisse. Die Geber aber erwarten, dass die Partnerländer das Geld im Sinne der Steuerzahlenden („**Treuhänder-Risiko**“) – nämlich zur Armutsbekämpfung – einsetzen. Die Bankenkrise machte das Gefahrenpotenzial vor wenigen Jahren schlagartig deutlich. Zwei große Geschäftsbanken in Mosambik wurden zahlungsunfähig. Die Regierung entschloss sich, die Banken durch eine Finanzspritze von über 100 Mio Franken zu retten. Die Geberländer waren erst nach harten Verhandlungen mit der Rettungsaktion einverstanden. Mosambik sagte als Gegenleistung zu, die Bankenaufsicht künftig nach internationalen Standards auszugestalten und weitere Reformen im Finanzsektor in Angriff zu nehmen. Es geht nicht nur darum sicherzustellen, dass keine Hilfsgelder zweckentfremdet werden. Die Chance der Budgethilfe liegt vielmehr darin, dass die öffentlichen Finanzen insgesamt mit Umsicht verwaltet werden.

Über die Millenniums-Entwicklungsziele herrscht globaler Konsens; die Wege zum Ziel sind jedoch vielfältig. Es ist eine Tatsache, dass je nach dem historischen und politischen Kontext in einem Land andere Prioritäten gesetzt werden. In der Politik gibt es Pluralismus, keine universellen Patentrezepte. Pluralismus ist nicht nur ein demokratisches Recht, sondern beinhaltet auch ein Risiko – die Wirtschaftspolitik kann in die Irre führen, unerwartete Nebenwirkungen haben, undurchführbar sein. Erinnerungen an die Debatten der 1980er und 1990er Jahre um Strukturanpassung und deren soziale Flurschäden tauchen auf. Abseits der Korruptions-Debatte bestehen die **Politikrisiken** darin, dass sie den Nutzen der Reformen für die Armen („value for money“) schmälern. Im Konferenzzentrum von Dar Es Salaam gehen während der Jahrestagung zur Allgemeinen Budgethilfe jeden Tag mehrfach die Lichter aus. Die Energiekrise ist mit den Händen zu greifen.

Doch die Lösungsvorschläge driften auseinander, auch unter den Gebern. Soll die nationale Energiegesellschaft TANESCO privatisiert und sollen die Energietarife kostendeckend gestaltet werden? Die erste Generation von Armutsstrategien vernachlässigte den produktiven Privatsektor und priorisierte unter internationalem Druck öffentliche Dienstleistungen in Erziehung und Gesundheit – war das optimal für die Armutsbekämpfung? Wie dem auch sei, die Folgen von Politikfehlern tragen vor allem Regierung und Bevölkerung des Partnerlandes, nicht IWF/Weltbank oder die bilateralen Geber.

Unter den sieben Partnerländern, welche die unabhängige OECD/DAC-Evaluation zur Budgethilfe unter die Lupe genommen hat, sticht **Vietnam** hervor⁵. Die Geber unterstützen die Politik und die Reformprogramme der Regierung, welche in wichtigen Teilen keineswegs der ökonomischen Orthodoxie entsprechen – z. B. bezüglich Privatisierung. Zudem sind die politischen Maßnahmen nicht wie andernorts verhandelbar. Da die Regierung jedoch in der Armutsbekämpfung große Erfolge⁶ vorweisen kann, Vietnam einen interessanten Markt darstellt und seine Abhängigkeit von der externen Hilfe begrenzt⁷ ist, geht die Rechnung auf. Im „diffuseren“ Kontext vieler afrikanischer Länder gilt es, im Dialog eine heikle Balance zwischen Einfluss und Einvernehmen zu finden. Die Partnerregierung soll nicht nur formell, sondern auch faktisch die Verantwortung für die eingeschlagene Politik haben, weil die Risiken von Erfolg und Misserfolg ohnehin im Partnerland liegen.

Die Geberseite hat jeweils relativ große personelle Ressourcen zur Verfügung, um Sachfragen zu analysieren, Vorschläge auszuarbeiten und Verhandlungen zu führen. So legitim das ist, so gefährlich kann es werden, wenn die externe Intervention dadurch die lokalen Kapazitäten konkurrenziert. Dieses **Verdrängungsrisiko** besteht z. B. gegenüber der Verwaltung: In Burkina Faso machten die Geber 2004 einen Vorschlag für ein neues Rahmenabkommen (MoU), den die Regierung ablehnte, weil sie es als ihre eigene Aufgabe ansah, die Führungsrolle in der Zusammenarbeit wahrzunehmen. Eine Verdrängungsgefahr besteht auch gegenüber der Zivilgesellschaft: Im Budgethilfe-Dialog mit der Regierung befinden sich die Geber in einer privilegierten Situation.

5 Siehe für das Folgende Bartholomew/Leurs/McCarty 2006

6 Zwischen 1993 und 2002 fiel der Anteil der Bevölkerung unter der Armutsgrenze von 53 % auf 29 %.

7 Die öffentliche Hilfe macht etwa 5 % des Bruttonationaleinkommens aus.

Vorkehrungen sind wichtig, dass Parlament und Zivilgesellschaft nicht vor der Türe bleiben. Umgekehrt kann die Budgethilfe zum Anlass werden, deren Einflussnahme auf politische Entscheidungen zu stärken. Eine wichtige Möglichkeit ist z. B. die Förderung lokaler Denkfabriken, um wirtschaftspolitische Alternativen auf den Tisch zu bringen.

Auslandshilfe beinhaltet auch immer das Risiko, **lokale Finanzierungsquellen** zu verdrängen. Das wäre verheerend. Denn Steuern sind mehr als nur eine fiskalische Angelegenheit. Steuerzahlende fordern Gegenleistungen und Rechenschaft vom Staat über dessen Tätigkeit. Zugleich sind Eigeneinnahmen Voraussetzung nachhaltiger öffentlicher Finanzen. Die soeben abgeschlossene OECD/DAC-Evaluation hat keine Anhaltspunkte gefunden, dass die Budgethilfe die Steuererträge des Partnerlandes verdrängt hätte. Allerdings sollte der Anspruch der Budgethilfe weiter reichen: Im Hinblick auf eine langfristige Exit-Strategie ist die Mobilisierung lokaler Staatseinnahmen aktiv zu fördern. So ist eine Steigerung der Steuererträge denn auch an einigen Orten Teil der Leistungsvereinbarung zwischen Regierung und Gebern.

Politische Dimension

Der **politische Einfluss** der Budgethilfe auf die Partnerländer wird in der DAC-Evaluation als bescheiden eingestuft. Das ist angesichts langjähriger Bemühungen, bestimmte politische Ansätze über die EZA in Partnerländern einzupflanzen, ernüchternd. Es ist eine unrealistische Erwartung, mit externer Hilfe die politische Landschaft im Partnerland umpflügen zu wollen. Dabei geht es nicht immer nur um Demokratie und die Beachtung der Menschenrechte, welche expliziter Teil des Fundaments der Budgethilfe in fast allen Ländern sind – die Ausnahme ist Vietnam, wo sich die Regierung dieser Einmischung von außen verweigert. Auch auf wirtschaftspolitischer Ebene ist der Einfluss limitiert, wenn die Partner nicht von den Neuerungen überzeugt sind.

Wesentlich viel versprechender ist es, in den Partnerländern eigene „Think-Tank“-Kapazitäten aufzubauen, damit lokale Wissenschaftler und Politiker eigene Vorschläge entwickeln können. In einer Konfliktsituation mit dem IWF hatte 1996 die Regierung von Mosambik eine strategische Kooperation mit der Universität Harvard bzw. Jeffrey Sachs gesucht und einzelne Geber um Unterstützung gebeten. Finanziert von der Schweiz, von Norwegen und Schweden und mit fachlicher Unterstüt-

zung von Harvard wurde der Aufbau einer Forschungsabteilung („Cabinete de Estudos“) im Finanzministerium ermöglicht. Sie versorgt die Verwaltung mit eigenständigen Analysen und Vorschlägen, welche nicht primär um die Akzeptanz („ownership“) kämpfen müssen, da sie ja aus dem eigenen Haus stammen. Die Schweiz und Schweden führen diese Unterstützung heute noch reduziert weiter. Gleichzeitig werden Möglichkeiten für den Aufbau einer unabhängigen Denkfabrik geprüft, um die personelle und institutionelle Basis für tragfähige wirtschaftspolitische Analysen und Politiken zu verbreitern.

Dem begrenzten politischen Einfluss externer Akteure steht gegenüber, dass die Allgemeine Budgethilfe in Fällen unliebsamer politischer Veränderungen besonders exponiert ist. Zwar besagen die DAC-Richtlinien zur EZA, dass **politische Konditionalität** nicht in Verbindung mit einem bestimmten Instrument der Zusammenarbeit zur Anwendung kommen, sondern Teil des Politikdialogs sein soll. Doch das ist Theorie. Wenn sich die Beziehungen verschlechtern, dann wird die Allgemeine Budgethilfe zuerst gekappt. Beispiel Uganda: Angesichts der Existenz einer brutalen Rebellenbewegung im Norden des Landes („Lord’s Resistance Army“) mit 1,4 Millionen Binnenflüchtlingen, Korruption und zunehmender Kritik an der Staats- und Regierungsführung haben einige Geber zu dem Mittel gegriffen, Budgethilfe zu kürzen. Auch Äthiopien, lange Zeit ein Lieblingskind der Gebergemeinschaft („Donor Darling“), bekam über Kürzungen der Budgethilfe die Unterdrückung der Opposition und die Menschenrechtsverletzungen in der Staatskasse zu spüren.

Das **innenpolitische Umfeld** der Geber ist bei der Allgemeinen Budgethilfe von größerer Bedeutung als bei anderen Formen der Zusammenarbeit. Nach einem Rechtsruck in Dänemark und in Kanada wurde beispielsweise die Budgethilfe längere Zeit eingefroren. Es ist überhaupt ein neues Interesse an Konditionalität im klassischen Sinn festzustellen, nicht weil die Partnerregierungen ihre Reformleistungen nicht erbringen würden, sondern als Folge konservativer Strömungen in der Öffentlichkeit der Geberländer. „Um bei der Berechenbarkeit der Budgethilfe Fortschritte zu machen, müssen wir in Zukunft den politischen Kontext der Geber analysieren“, meinte ein hoher Beamter aus Tansania.

Mit wachsendem Anteil an Budgethilfe wird ein Land von dieser finanziellen Infusion abhängig. Von den in der DAC-Evaluation erfassten Ländern überstieg der Anteil

der Budgethilfe an den Staatsausgaben in vier Fällen die 10 %-Schwelle: Uganda 22,6 %, Mosambik 16,3 %, Burkina Faso 14,7 % und Vietnam 13,9% (IDD 2006, Annexes 15-22). Meist dürfte allerdings die gesamte **Abhängigkeit** von allen Formen der EZA wichtiger sein als jene nur von der Budgethilfe. Etwas provokant muss man sich auch die Frage stellen, ob nicht die Geber ihrerseits von den Partnerregierungen abhängig werden. Wenn ein Staatsbudget stark mitfinanziert wird, bedeutet ein koordinierter Rückzug der Geber eine Destabilisierung des Landes. Das ist allerdings unter normalen Umständen das Letzte, was die Geber bewirken möchten. So können die Geber weniger leicht aus der Budgethilfe aussteigen als aus fragmentierten Projektunterstützungen. Auch sind vor allem große Geber wie z. B. Großbritannien dringend auf Entwicklungserfolge angewiesen, um die Ausgaben vor dem eigenen Volk rechtfertigen zu können. Das beeinträchtigt deren Kritikbereitschaft und Handlungsfähigkeit.

Rechenschaftsablage

Regeln und Praxis, wie die **Partnerregierung zu Hause** über ihr Tun und Lassen Rechenschaft ablegt, sind zentral. Im Vordergrund stehen Parlament, Organisationen der Zivilgesellschaft und die breite Öffentlichkeit bzw. die Medien. In der DAC-Evaluation heißt es: „Budgethilfe-Geber (eigentlich alle Geber) müssen vorsichtig sein, dass ihre Ansprüche an die Rechenschaftsablage nicht jene nationaler Institutionen überschatten, aber es ist möglich, dass Rechenschaft auf nationaler Ebene und gegenüber Gebern sich gegenseitig verstärken.“ (IDD 2006, 5). Dieses Potenzial ist noch zu wenig ausgeschöpft, weil auch auf der Geberseite oft die Rechenschaft über die eigenen eingesetzten Gelder Priorität vor dem Blick auf das ganze Budget hat. Als einziger Geber zahlt die Schweiz die Budgethilfe erst aus, wenn das Parlament das Budget genehmigt hat, um so dessen Rolle zu stärken. Ein konstruktiver Prozess der Rechenschaftsablage umfasst auch Möglichkeiten für subnationale Verwaltungseinheiten, für Parlament, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft, sich aktiv in die Prozesse einzubringen. Dies gilt nicht zuletzt auch für das Umfeld der für das PAF relevanten Prozesse. Auch im Rahmen einer partnerschaftlichen Budgethilfe ohne aufoktroierte Bedingungen („Konditionalität“) bleibt der Einfluss der Geber auf die Wirtschaftspolitik eines Landes beträchtlich.

Ghana – Eine Erfolgsgeschichte?

Ghanas Regierung hat seit 2002 die laufenden und Investitions-Ausgaben in die Armutsbekämpfung von 4,8 % auf 8,3 % des Volkseinkommens erhöht.⁸ Dadurch konnten z. B. 10.000 neue Lehrer angestellt werden. Die Primarschulbildung ist nun kostenlos. 2005 wurden rund 650.000 Schülerinnen und Schüler neu eingeschult. 440 neue Schulräume wurden geschaffen. Die Einschulungsrate erhöhte sich von 81 % auf 87 %. Ähnliche Fortschritte gibt es auch aus dem Gesundheitswesen zu berichten. Dank eines umsichtigen makroökonomischen Managements haben sich Kernziffern wie Inflation und Zinsen positiv entwickelt. Diese gesamtwirtschaftliche Stabilität ist Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung. Die Erfolge sind der Regierung zu verdanken, doch hat die Budgethilfe aus dem Ausland den Wandel erleichtert. Ebenezer Mireku, Unternehmer aus Ghana: „Die Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft sind heute viel besser. Im Unterschied zu früher ist Planung nun möglich, weil das politische und wirtschaftliche Umfeld berechenbar geworden ist.“ (Mireku 2006, 3). Diesen Fortschritten zum Trotz zeigen Stimmen von der Basis, dass in den Dörfern gut ausgebildete Lehrer, Schulbücher und erschwingliche Medikamente nach wie vor Mangelware sind (Conway 2006). Auch die Mitwirkung der Bevölkerung auf Gemeindeebene ist mit vielen Schwachstellen behaftet. Ist Ghana eine Erfolgsgeschichte? Im Vergleich zu den 1990er Jahren ja, im Vergleich zur Vision der Millenniums-Entwicklungsziele (noch) nicht.

Dass die **Geberregierungen zu Hause** Rechenschaft über die Verwendung der Steuergelder ablegen, beeinflusst die Ausgestaltung der Budgethilfe gegenüber den Partnern. Parlament, Bevölkerung, Medien sowie NGOs wollen wissen, ob der Einsatz im Sinne der gesetzlichen Ziele und Budgetvorgaben erfolgt: (1) Das bleibt nicht folgenlos für den Kriterienkorb, mit dem der Reformfortschritt der Partnerregierung gemessen wird. Z. B. haben Maßnahmen und Indikatoren in Verbindung mit Korruption einen hohen Stellenwert. (2) Bei der Vergabe von Subventionen beanspruchen Regierungen oft das Recht, jederzeit eine unabhängige Überprüfung zur Verwendung der Gelder durchführen zu lassen.

8 Diese Angaben stammen von DfID Ghana.

Wie kann das im Falle der Budgethilfe aussagekräftig und unter Wahrung der Souveränität des Partnerlandes gewährleistet werden? (3) Die Rechenschaftspflicht ruft nach Visibilität der Erfolge. Doch bei der Budgethilfe können einzelne Fortschritte wie bessere Einschulungsquoten oder mehr Firmengründungen nicht mehr dem externen Beitrag zugeschrieben werden. Erfolge sind weniger greifbar und eine sachgemäße Berichterstattung wird anspruchsvoller.

Über die Rechenschaftspflichten jeweils zu Hause gibt es im Sinne der Entwicklungspartnerschaft auch eine gemeinsame Verantwortung der Geber und der Partner bezüglich der erreichten Erfolge und Misserfolge. Insbesondere sind sich Geber- und Partnerregierungen gegenseitig Rechenschaft über die Umsetzung ihrer gemeinsam vereinbarten Leistungen schuldig:

- Die Leistungsvereinbarung der Partnerregierung mit dem Geber kam bereits zur Sprache. Das PAF bildet in Verbindung mit dem Dialog das Herzstück der Rechenschaftsablage der Partnerregierung gegenüber den Gebern. Im Zuge der Harmonisierung verlangt nicht mehr jeder Geber zu einem anderen Zeitpunkt einen Fortschrittsbericht nach seinen eigenen Vorschriften, sondern es werden gemeinsame Berichte akzeptiert. Im Idealfall – in Mosambik realisiert – sind das dieselben Berichte, mit welchen die Regierung gegenüber dem eigenen Parlament Rechenschaft ablegt. Es ist mehr als ein Nebeneffekt, dass so Informationsstand und Rolle des Parlamentes gestärkt werden.
- Weitere Schritte zu mehr Symmetrie in der Partnerschaft sind im Werden. Wiederum in Mosambik wurde ein Rahmenwerk geschaffen, um die Fortschritte der Geber bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen zu erfassen und einzufordern („Geber-PAF“)⁹. Die Geber stehen z. B. bei der Einhaltung der vereinbarten Zeitpläne für die Auszahlungen, bei der Koordination von Missionen, beim Beitrag an den Aufbau ausreichender staatlicher Kapazitäten in der Pflicht. In der Regel stellen diese Maßnahmen eine Umsetzung der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Hilfe dar. Berechenbarkeit soll Geberwillkür ersetzen. Allerdings: Das grundlegende Machtungleichgewicht zwischen Geber und Nehmer lässt sich auch damit nicht außer Kraft setzen.

Herausforderungen für die NGOs

Viele NGOs (siehe z. B. AGEZ/KOO/EU 2005) nehmen heute zur Budgethilfe eine skeptische bis negative Haltung ein. **Schweizerische Hilfswerke** standen schon seit Jahren der Zahlungsbilanzhilfe und später der Budgethilfe überwiegend positiv gegenüber, weil sie sich im Vergleich zu anderen Instrumenten der wirtschaftlichen EZA z. B. durch ihre Ausrichtung auf ärmere Länder vorteilhaft abhob. Zwar wurden eine Ausrichtung auf vorrangige Sektoren der Armutsbekämpfung und ein Politikdialog gefordert, doch gleichzeitig die generelle Orientierung mitgetragen: „Aus unserer Sicht verdient die Zahlungsbilanzhilfe einen weiteren Ausbau, leiden doch verschiedene Reformprogramme unter chronischer Unterfinanzierung“, hieß es in einer Eingabe von 1995.¹⁰ Erst mehr als ein Jahrzehnt später, im Zuge der internationalen Diskussion um Möglichkeiten und Grenzen der Budgethilfe, waren skeptischere Töne zu vernehmen (AllianceSud 2006). 2005 und 2006 organisierte die DEZA Dialoge mit den Schweizer NGOs zum Thema Harmonisierung, in dem auch die Budgethilfe zur Sprache kam. Eine pauschale Ablehnung wäre nach der DAC-Evaluation allerdings schwierig zu rechtfertigen. Eine kritisch-konstruktive Distanz, wie sie z. B. von Eurodad (Eurodad 2006) geübt wird, weist jedoch auf wichtige Schwachstellen hin.

Einige NGOs befürchten eine **Mittelkonkurrenz** („crowding out“) durch eine expansive Budgethilfe, welche Ressourcen absorbiert, die bisher den NGOs zugeflossen sind. Da kaum jemand in der Budgethilfe ein Allheilmittel sieht¹¹, ist die Mittelkonkurrenz unwahrscheinlich. Die Pariser Erklärung mit ihrer Vorgabe eines Programmhilfe-Anteils von 66 % bis 2010 übt zwar Druck auf eine Erhöhung aus, was angesichts der bestehenden niedrigen Prozentsätze als Nachholbedarf eingestuft werden kann. Diese Erhöhung wird vor allem zulasten anderer bilateraler Instrumente und nicht der NGO-Förderung gehen. Dies umso mehr, als die Rechenschaftsablage der Regierung gegenüber der Zivilgesellschaft neues Gewicht erhält. Eine Konkurrenz um knappe Finanzmittel könnte allenfalls innerhalb der NGO-Gemeinschaft selber aufbrechen. Denn ob die für die Zivilgesellschaft bestimmten Finanzmittel über internationale bzw. Nord-NGOs kanalisiert werden oder ob sie direkt in den Süden

9 Verschiedene Berichte dazu unter http://www.gersterconsulting.ch/fs/fs_main.asp?kt=2 (Online in Internet, Stand: 6.11.2006).

10 Arbeitsgemeinschaft Swissaid/Fastenopfer/Brot für Alle/Helvetas/Caritas vom 18. Dezember 1995.

11 Die Gründe sind oben im Kapitel über „Budgethilfe und EZA-Portfolios“ dargelegt.

fließen, das ist eine zweite Frage. Sie stellt sich ohnehin, unabhängig von der Budgethilfe, und kann nur aufgrund der Implikationen für die Effektivität, Effizienz und die Öffentlichkeit beantwortet werden.

Wie erwähnt worden ist, gewinnen die **Rechenschaftspflichten** („accountability“) der Regierung gegenüber dem Parlament, den NGOs und der Öffentlichkeit durch die Budgethilfe an Bedeutung. Multipolare Macht und Gegenmacht sind Voraussetzung und Folge von Demokratie und Rechtsstaat. Wenn die Geber die Gesellschaft des Partnerlandes als Ganzes im Blickfeld haben, stärken sie nicht nur den Staat, sondern auch Parlament, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. Diese Perspektive wird zur Chance und Herausforderung für die NGOs sowohl auf der operationellen Ebene als auch beim Lobbying. Gerade kleine Geber wie Österreich oder die Schweiz ohne politische Agenda sind gut positioniert, die interne Rechenschaftspflicht im Politikdialog zu thematisieren. Die Schweiz hat in den Gebergruppen der Budgethilfe auffällig häufig (2004-2006 Mosambik, Tansania, Burkina Faso und Nicaragua) den rotierenden Vorsitz inne. Das macht deutlich, dass nicht nur ein hoher Beitrag zählt, sondern auch die Bereitschaft und Kapazität, Themen wie die (gegenseitige) Rechenschaftspflicht aktiv anzugehen. Für das NGO-Lobbying hat dies zur Folge, dass der Aufbau eines adäquaten Instrumenten-Mixes (Projekt- und Programmhilfe, staatliche und zivilgesellschaftliche Unterstützung) bei den einzelnen Gebern bzw. den Gebergruppen im Vordergrund stehen sollte.

Die Entstehung starker **Gebergruppen** ist auch für das NGO-Lobbying relevant. So beinhaltet die Zusammenarbeit unter den Gebern auch die Frage der Arbeitsteilung unter den Gebern. Es macht keinen Sinn, wenn alle sich auf Erziehung und Gesundheit stürzen, sich aber niemand mit dem Rechtswesen befasst. Nicht jeder einzelne Geber muss über die Budgethilfe hinaus auch Parlament und Zivilgesellschaft fördern. Doch die Gruppe als Ganzes sollte eine gesamtgesellschaftliche Sicht der Zusammenarbeit haben. Die bereits erwähnte ausgeprägte Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit seitens der Schweiz und Österreichs mit ihren hohen Transaktionskosten könnte auch ein Thema für die NGOs sein.

Im Umfeld der Budgethilfe sind nicht zuletzt die **Süd-NGOs** gefordert. In Burkina Faso (Thiéba 2006) fördert die DEZA den Dialog der NGOs mit der Regierung auf der Basis von durch die NGOs selber erarbeiteten Kriterien, nach welchen die Leistungen und Fortschritte von Verwaltung und Regierung gemessen werden sollen. In einem ersten Schritt werden Informationen gesammelt und die dringendsten Probleme im ländlichen Burkina Faso identifiziert – zum Beispiel nicht funktionierende Infrastruktur, fehlender Zugang zu Kredit, Dumpingkonkurrenz ausländischer Agrarprodukte. Darauf entscheiden die beteiligten Bäuerinnen und Bauern selber, welches für sie die prioritären Ziele und Indikatoren sind. So können die NGOs von der Basis her alternative Vorschläge für das PAF machen, welche sie über die Finanzkommission des Parlaments einspeisen. Eine Pionierphase ist angelaufen, welche sowohl Potenzial als auch Schwierigkeiten wie z. B. ungenügenden Informationszugang aufzeigt. Dieses ehrgeizige Vorhaben setzt ausreichende Kapazitäten der NGOs und Gestaltungsspielraum auf der politischen Ebene voraus.

Die Budgethilfe ist aber auch eine **methodische Rückfrage** an die Zusammenarbeit der NGOs mit ihren privaten Partnern im Süden. Die Instrumente der Budgethilfe können nicht nur in der Zusammenarbeit mit dem Staat angewendet werden. Dasselbe Maßnahmenpaket – Finanzbeitrag, Leistungsvereinbarung, Dialog, Ausbildung, Harmonisierung – macht auch bei Partnern aus der Zivilgesellschaft Sinn, welche minimale Voraussetzungen erfüllen. Statt um finanzielle Details mit den Partnern zu ringen, würde dann die strategische Ausrichtung der Zusammenarbeit den zentralen Stellenwert im Dialog einnehmen. Meist waren bisher die NGOs die Pioniere, bevor sich Neuerungen dann als Standard auch für die Staaten etablierten. Wird die Budgethilfe umgekehrt zum methodischen Lehrstück der NGOs avancieren?

Literatur

- ActionAid/Care, *Where to now? Implications of changing relations between DFID, recipient governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda, Discussion Copy*, London, June 22, 2006.
- AGEZ/KOO/EU-Plattform zu Budget Support, *Positionspapier vom 25.11.2005*. Online in Internet: <http://www.koo.at/arbeitschwerpunkte/Positionspapier%20Budget%20Support%2025%2011%202005.pdf> (Stand: 6.11.2006)
- AllianceSud (Laubscher, Michèle/Peter Niggli 2006). *Die Tücken einer neuen Mode*, in: GLOBAL+ Nr. 21/2006. Online in Internet: http://www.alliancesud.ch/deutsch/files/T_EkDe1.pdf (Stand: 6.11.2006)
- AllianceSud (Niggli, Peter 2006). *Kein Allheilmittel*, in: Global+ Nr. 22/2006. Online in Internet: <http://www.alliancesud.ch/deutsch/pagesnav/IT.htm> (Stand: 6.11.2006)
- Bartholomew, Ann/Robert Leurs /Adam McCarty (2006). *Evaluation of General Budget Support: Vietnam Country Report*, Birmingham 2006. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/11/36685937.pdf> (Stand: 6.11.2006)
- Bulir, Ales/Javier A. Hamann (2005). *Volatility of Development Aid. From the Frying Pan into the Fire? Paper presented in Maputo 2005*. Online in Internet: www.imf.org/external/np/seminars/eng/2005/famm/pdf/hamann.pdf (Stand: 6.11.2006)
- Center for Global Development, *Commitment to Development Index 2006*. Online in Internet: http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/_components/aid (Stand: 6.11.2006)
- Conway, T.J (2006). *Three Exciting Budget Initiatives in Ghana*, in: *The International Budget Project, Bimonthly Newsletter, No. 34*, Juli 2006. Online in Internet: <http://www.internationalbudget.org/resources/newsletter34.htm> (Stand: 6.11.2006)
- DAC (2006). *Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, OECD, Paris 2006. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf#search=%22DAC%20Budget%20support%20Good%20Practices%22> (Stand: 6.11.2006)
- EC Budget Support: *An Innovative Approach to Conditionality*, Brussels 2005. Online in Internet: http://spa.synisis.com/resources/2005/EC_GBS_VT_Review.pdf (Stand: 6.11.2006)
- ECDPM, *EC Budget Support: Thumbs up or down? Discussion paper 63* by Volker Hauck, Oliver Hasse, Martin Koppensteiner. Online in Internet: http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigations.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/vwDocID/FC48E9C6117B9921C1256FD9002A2D09?OpenDocument (Stand: 6.11.2006)
- EURODAD (2006). *Open NGO Letter on Budget Support Aid*, Brussels 22 May 2006. Online in Internet: <http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=706> (Stand: 6.11.2006)
- Gerster, Richard (2006). *Risiken der Budgethilfe: Ein Erfahrungsbericht*, Vortrag am Internationalen Symposium „Neue Wege in der EZA“, Bern 29. Juni 2006. Online in Internet: http://www.gersterconsulting.ch/fs/ifs_main.asp?kt=2 (Stand: 6.11.2006)
- Gerster, Richard (2005). *Mosambik: "Wir wollen nicht ständig betteln gehen!"*, in: *Neue Wege*, 3/2005. Online in Internet: http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mosambik_Budgethilfe.pdf (Stand: 6.11.2006)
- Harding, Alan/Richard Gerster (2004). *Learning Assessment of Joint Review 2004*. Online in Internet: http://www.gersterconsulting.ch/docs/LA_Report.pdf (Stand: 6.11.2006)
- IDD and Associates (2006). *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*, OECD/DAC, Birmingham. Online in Internet: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf> (Stand: 6.11.2006)
- Mireku, Ebenezer (2006). *Budget Support as an instrument to improve the business environment. First experiences and future priorities*, Vortrag am Internationalen Symposium „Neue Wege in der EZA“, Bern 29. Juni 2006. Online in Internet: <http://www.budget-support.ch/downloads/mireku.pdf> (Stand: 6.11.2006)
- SECO (2005). *Budgethilfe: Strategie und Fallbeispiele*, Bern. Online in Internet: <http://www.seco-cooperation.ch/entwicklungsarbeit/00218/index.html?lang=de&PHPSESSID=d573d8dcc9e306e806a14a6b87e2d314> (Stand: 6.11.2006)
- SPA (2005). *Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes*. Online in Internet: http://spa.synisis.com/resources/2005/BSWG_2004_survey_Main%20Reportfinal.pdf (Stand: 6.11.2006)
- Thiéba, Daniel A. (2006). *L'approche budgétaire au Burkina Faso: situation actuelle et innovations en vue de la responsabilisation*, Vortrag am Internationalen Symposium « Neue Wege in der EZA », Bern 29. Juni 2006. Online in Internet: <http://www.budget-support.ch/downloads/thieba.pdf> (Stand: 6.11.2006)