

# Chancen und Risiken der Budgethilfe: das Beispiel Mosambik

## ■ Executive Summary

Within today's development policy, budget assistance is regarded as the new and the best method. In the *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, both donor and receiving countries refer to the necessity of pursuing self-responsible strategies to fight poverty and to budget assistance as a tool of development cooperation. It even is to be the first choice wherever the conditions prevailing in the partner countries permit it. In Mozambique, one of the beneficiaries, the volume of budget assistance promised for 2008 amounts to about 435 million US dollars. Mozambique is a good example for demonstrating and evaluating the opportunities and risks of the 'budget assistance' tool.

One of the world's poorest countries, Mozambique may be regarded as underdeveloped even by the standards of sub-Saharan Africa. The reasons for this lie in the history, the economy, and the domestic policy of the country. Even in the eighties, Mozambique was largely dependent on foreign donors which in 1992, the year of the cease-fire, still provided a share of 87 percent of the gross domestic product by way of assistance. In 2007, the share of foreign aid came down to 54 percent of the national budget, and 56 percent are expected for 2008. By now, the donors and Mozambique's government have developed a modus operandi: When diverse bilateral donors agreed in 1999 to coordinate and harmonize assistance, they attached to it the condition that a single strategy of poverty alleviation should be agreed which the government would have to maintain in the long run. To-

**Die Budgethilfe gilt innerhalb der Entwicklungspolitik heute als der neue, der beste Weg, forciert sie doch, wie in der *Paris Declaration on Aid-Effectiveness* von 2005 dargelegt, eigenverantwortliche Strategien zur Bekämpfung der Armut. Nutznießer dieses Hilfskonzepts ist u.a. Mosambik, eines der ärmsten Länder der Welt, das jedoch Chancen und Risiken des neuen Instruments exemplarisch zu erkennen gibt. In der Tat bietet die Budgethilfe Vorteile: Zu nennen wäre das *ownership-Prinzip*, d.h. die Chance zur individuellen Strategie für die Landesentwicklung, das Mehr an Nachhaltigkeit durch Eigenverantwortung, den verstärkten Zwang zur Rechenschaftspflicht, die Ermöglichung von *capacity development* oder auch der positive Impuls bei der Bekämpfung der Korruption. Und es gibt Nachteile: Zu ihnen zählen der mit der Hilfe verbundene Eingriff in das Haushaltsverfahren des Nehmerlandes, das erhöhte treuhänderische Risiko für die Geber oder etwa die Monopolisierung der Mittelallokation, die nur da Früchte trägt, wo Good Governance gegeben ist. Die Budgethilfe verlangt einiges von beiden Seiten. Und es gibt Stimmen, die – nicht zuletzt mit Blick auf die nicht nur positiven Erfahrungen mit dem „Musterschüler“ Mosambik – die Praktikabilität des Instruments nur eingeschränkt loben.**

day, budget assistance in Mozambique is regarded as the most convincing example of harmonization and coordination worldwide. Some people even call it a ‘success story of development cooperation’.

It is true that budget assistance offers many opportunities: One central argument in its favour is the concept of ownership. In contrast to classical project aid, the government of the receiving country is supposed to work out an individualized development strategy adapted to the conditions prevailing in the country. A government which is itself responsible for reducing poverty in its country is bound to pursue its strategy sustainably: More self-responsibility means more sustainability. Another advantage of budget assistance is that it increases the accountability of the receiving country’s government towards its own voters, the parliament, and the press. If it is solely the receiving country that decides on the allocation, planning, and coordination of the funds provided, the consequence will be a learning effect or, in other words, capacity development. It is expected that the concept of budget assistance will markedly reduce transaction costs, and that administrative expenses will shrink on both sides. It is also conceivable that budget assistance will have a positive impact on the fight against corruption. Budget assistance might defuse the problem of strongly fluctuating assistance payments and contribute towards macroeconomic stability and/or more sustainable national-budget planning. And finally, budget assistance may be understood as an expression of partnership and equality in the receiving country.

However, budget assistance carries numerous risks: Thus, given the reduction of official influence, the ownership concept generates more self-responsibility, but assistance-related interference with the budgetary procedure also challenges the sovereignty of the nation state. In addition, foreign experts posted in the receiving country increase the degree of control over the negotiated package, which runs counter to the principle of ownership. As the principle of budget assistance strengthens the central government, this may counterbalance any incentives to control government activities more efficiently – through parliament, for example. Lastly, there is not much accountability in Mozambique: The former state party,

FRELIMO, is still the strongest force, which also shows in the composition of the parliament, and it cannot be taken for granted that the appropriations committee actually reviews the national budget. As society is not able to control the national budget process it is for the donors to make sure that funds are used correctly.

There are other disadvantages as well: One of them arises from the double function of the administration: Receiving countries are to manage their funds on their own so as to increase their human capital and their efficiency in the use of funds, especially in the management of public finances. Thus, however, funds management is both the objective of and the prerequisite for budget assistance. Another worrying aspect is the increased fiduciary risk caused by the pooling of funds that goes hand in hand with donor harmonization. Yet another downside is the high costs related to introducing budget assistance which result from the necessary control and support of the central government, including the development of expertise by the donor and the coordination of donor institutions. The monopolization of allocation promoted by budget assistance may be an incentive for corruption: The wider a receiving country's discretion in the use of funds, the higher the corruption potential. For not one single high government official or politician has ever been prosecuted for malpractice in Mozambique – despite a whole series of spectacular scandals and the pressure exerted by the donors.

A further negative aspect is the selective character of budget assistance which inevitably keeps this tool from being applied widely, as good governance and extreme underdevelopment coexist only rarely. Furthermore, it must be criticized that budget assistance entails a shift of decision-making competence to the central government, weakening a civil society that lacks adequate tools of participation. As the proportion of budget assistance within the receiving countries' budget is on the rise, donor countries have to face the question of an 'exit strategy'. If a receiving country does not comply with its obligations so that the donor country feels compelled to react, volatility increases. This, in turn, is associated with conditionality which, given the fiduciary risk of budget assistance in unstable countries, can only be avoided by

losing credibility. In the medium term, budget assistance might also threaten the generation of tax revenues – one of the development goals and a prerequisite for lasting prosperity.

Budget assistance does indeed ask much of both sides. Even in the future, there will be no alternative to the presence of experts who know the country – even if project aid is largely replaced. We must not expect too much of the national elites' eagerness to reform. In Mozambique, for example, the elites are still refusing to tackle the problem of corruption. Analyzing budget assistance by the example of Mozambique gives rise to questions. Is the tool as such practicable, after all, if even the 'star pupil' displays so many risks?

In the future, budget assistance should certainly be subordinated more strongly than before to the main objectives of development policy, such as the demand for good governance. Blatant deficits in the political system, the weakness of the judiciary, unfair elections, and widespread corruption are defects that must be corrected. While this is first of all the duty of the Mozambicans, other countries should also contribute their share – not least by intensifying their control.

Donor countries are facing a problem *sui generis*: Can they admit, if necessary, that budget assistance has failed? And what would be the consequences in such a case? Splendid isolation from the circle of donor countries would cause medium-sized donors such as Germany to lose their influence and reputation not only with the other donors but also with the receiving country. Joseph Hanlon, an expert on Mozambique, says that to the donor countries, political stability and maintaining 'successful' cooperation has always been more important than democratic and institutional progress. On the other hand, experience shows that the rulers of developing countries often prefer massive cuts in assistance to losing their own power.

The Overseas Development Institute states that the essential prerequisite for successful budget assistance is the willingness of a receiving country's leadership to assume political responsibility and to answer to parliament and the civil society. Mozambique still shows serious deficits in both respects.

## ■ Ausgangslage

Budgethilfe gilt als der neue und beste Weg der Entwicklungszusammenarbeit. Die Weltbank hat sie bereits 1998 in ihrem Bericht *Assessing Aid* herausgestellt. In der *Paris Declaration on Aid-Effectiveness* 2005 bekräftigten Geber- und Nehmerländer neben der Notwendigkeit von eigenverantwortlich entwickelten Strategien zur Armutsbekämpfung, Geberharmonisierung und einer höheren Entwicklungszusammenarbeit auch einen verstärkten Einsatz der Budgethilfe als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit (OECD 2005). Nach der Weltbank hat sich auch die EU-Kommission für eine nachhaltige Steigerung der Budgethilfe, insbesondere in Afrika südlich der Sahara, ausgesprochen. Wo immer die Umstände innerhalb der Partnerländer es erlauben, sei Budgethilfe die erste Wahl der Entwicklungszusammenarbeit.

Mosambik hat von dieser Neuausrichtung profitiert. Bereits ein gutes Drittel aller Hilfen wird inzwischen in Form von allgemeiner Budgethilfe ausgezahlt. Damit liegt das für 2008 zugesagte Volumen für allgemeine Budgethilfe in Mosambik bei etwa 435 Millionen US-Dollar, während das Volumen der artverwandten Sektorgemeinschaftsfinanzierungen ca. 320 Millionen US-Dollar beträgt (2007: 370 bzw. 213 Millionen US-Dollar). Auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit folgt dem Trend und überlässt der mosambikanischen Regierung für 2007 und 2008 zusammen rund 34 Millionen Euro in Form von allgemeiner Budgethilfe – bei einer Gesamtzusage von 92,5 Millionen Euro.

Im Folgenden sollen die Chancen und Risiken des Instruments „Budgethilfe“ am Beispiel Mosambiks aufgelistet und danach eine Bewertung versucht werden. Informationsquellen waren die offiziellen Evaluierungs- und Verlaufsberichte der Geber und der von ihnen beauftragten Gutachter, die Berichte mosambikanischer Dienststellen, Interviews von Entwicklungsfachleuten vor Ort und von mosambikanischen Politikern in verschiedenen Regionen des Landes.

Mosambik gehört zu den ärmsten Ländern der Welt. Im Human Development Index des UNDP belegte das Land 2005 den 172. Platz (von 177) mit dem Wert 0,384 – schlechter als im Vorjahr – und ist damit

auch für afrikanische Verhältnisse südlich der Sahara unterentwickelt. Gründe dafür sind teils historisch bedingt – ein wenig leistungsfähiges Kolonialregime, dessen abruptes Ende nach jahrelangen Kriegshandlungen – mit dem darauf folgenden Exodus des Großteils der portugiesischen Bevölkerung, ein gründlich fehlgeschlagenes sozialistisches Gesellschaftsexperiment, 16 Jahre grausamer Bürgerkrieg und verschiedene Naturkatastrophen. Teils liegt es an der Wirtschafts- und Innenpolitik der Regierung nach dem Friedensschluss 1992, die auf Megaprojekte gesetzt hat und gar nicht auf die gezielte Förderung von Kleinbauern und Kleinunternehmern. Ein derart geschwächtes Mosambik befand sich seit den achtziger Jahren in einer extremen Abhängigkeit von ausländischen Gebern. Diese leisteten im Jahr des Waffenstillstandes 1992 den Rekordanteil von 87 Prozent des Bruttoinlandsprodukts als Hilfe. Als das BIP in den folgenden Friedensjahren stieg, sank dieser Anteil bei steigenden absoluten Hilfsbeträgen. Trotzdem sind die addierten Hilfsleistungen noch immer mehr als doppelt so hoch als das jährliche Steueraufkommen. Externe Hilfe machte 2007 etwa 54 Prozent des mosambikanischen Haushaltes aus; für 2008 werden 56 Prozent eingeplant. Dieser Trend dürfte anhalten, trotz beeindruckender Wachstumsraten von über acht Prozent, weil die Staatseinnahmen unterdurchschnittlich wachsen.

Als langjähriger Bezieher von Auslandshilfen und eines der Länder, die im Rahmen der Initiative für die hoch verschuldeten armen Länder 1996/7 weitgehend entschuldet wurden, ist finanzielle Entlastung des Budgets durch ausländische Geber in Mosambik also nicht Neues. Die Geber und die Regierung Mosambiks haben dazu folgendes Verfahren entwickelt: Verschiedene bilaterale Geber einigten sich 1999 auf eine Koordinierung der Hilfsleistungen, was 2000 in einem Common Framework Programme mit der mosambikanischen Regierung formalisiert wurde. Die Gruppe von anfangs sechs Gebern ist bis 2007 auf 19 Geber (G-19), inklusive Weltbank, Afrikanischer Entwicklungsbank und Europäischem Entwicklungsfond, angewachsen. Entscheidend für die Harmonisierung der Geberaktivitäten war die Einigung und gegenseitige Verpflichtung auf eine Strategie zur Armutsbekämpfung, (PARPA: Plano de Acção para

Redução da Pobreza Absoluta) von Gebern und mosambikanischer Regierung 2001. Diese Konditionalität soll die Regierung dazu zwingen, eine einmal eingeschlagene Strategie zur Armutsbekämpfung auch mittel- bis langfristig zu verfolgen. Zur Vereinbarung gehört auch die Überprüfung und Evaluierung der bislang erreichten Ziele. Als Kontrolle über die Verwendung der Mittel einigte man sich auf einen ca. 50 Indikatoren umfassenden Katalog mit entsprechenden Zielwerten (z.B. Verhältnis Grundschullehrer/Schüler, Prozent der Straßen in akzeptablem Zustand etc.). Das heißt, die Mittelverwendung ist dann richtig, wenn die Zielwerte zumindest annähernd erreicht werden. So sollte die mosambikanische Regierung befähigt werden, selbst darüber zu entscheiden, wie sie die in der PARPA festgehaltenen Entwicklungsziele erreichen will. Als Reaktion auf eine Bankenkrise im Lande und die Zurückhaltung von Zahlungen einiger Geber wurde 2001 ein Memorandum of Understanding (MoU) verabschiedet, das zu der Formulierung eines Performance Assessment Framework (PAF) führte. Im PAF werden, als Zeichen der Partnerschaft, die Leistungen der Geber- und Nehmerseite auf jährlicher Basis gemeinsam evaluiert. Ziel ist eine höhere Transparenz, eine bessere Evaluierung sowie eine bessere Vorhersehbarkeit von Geber- und Nehmeraktivitäten.

Inzwischen gilt die Budgethilfe in Mosambik als eines der weltweit besten Beispiele für Harmonisierung und Koordinierung (OECD 2006: S. 118). Das Land wird häufig, mit Verweis auf eine „vorbildliche Zusammenarbeit mit der Gebergemeinschaft“ sowie die beeindruckenden makroökonomischen Zahlen der letzten Jahre, als eine (dringend benötigte) Erfolgsstory der EZ gepriesen. Was kann also aus dem Beispiel Mosambik gelernt werden?

### ■ Die Chancen der Budgethilfe

Das zentrale Argument für den Einsatz von Budgethilfe wird mit dem Schlagwort *ownership* umschrieben. *ownership* bedeutet die Identifizierung der Partner mit den von der internationalen Gemeinschaft vereinbarten Zielen und Abkommen sowie mit den davon abgeleiteten Maßnahmen im jeweiligen Land. In Eigenverantwortung sollen Partnerregie-

rungen, Partnerorganisationen und Zielgruppen selbstdefinierte Entwicklungsstrategien umsetzen, um so effizientere und nachhaltigere Ergebnisse zu erzielen. Im Gegensatz zur klassischen Projekthilfe soll die Regierung befähigt werden, eine eigene, den Bedingungen des Landes angepasste und integrative Strategie für die Entwicklung des Landes zu erarbeiten. So soll u.a. auch den Parallelstrukturen entgegenwirkt werden, die in der Vergangenheit durch die von den Gebern nebeneinander durchgeführten Einzelprojekte entstanden sind. Ministerien waren ‚Projektministerien‘, die allein über die von außen finanzierten (und gesteuerten) Projekte aktiv waren. Die meisten Projekte waren nicht im Staatshaushalt erfasst. Die Formulierung eigener politischer Prioritäten, geschweige denn deren Verwirklichung, sei kaum möglich gewesen, und Lerneffekte durch Erfahrungen weitgehend ausgeblieben. Eine Studie der Universität Birmingham im Auftrag der OECD von 2006 stellt fest, dass die Regierungsbeteiligung seit Einführung der Budgethilfe in Mosambik gestiegen sei (S. S3). Eine Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungszusammenarbeit für das BMZ kommt zu einem ähnlich verhalten positiven Ergebnis (DIE 2005: S. 103).

- Das Versprechen der Budgethilfe setzt hier an: Da die Regierung selber für die Entwicklung ihrer Armutsreduzierungsstrategie und deren Umsetzung verantwortlich sei, werde sie diese auch nachhaltig verfolgen; mehr Eigenverantwortlichkeit – mehr Nachhaltigkeit. Hinzu kommt, dass Budgethilfe nur dann gewährt wird, wenn sich das Partnerland zu einer Armutsbekämpfungsstrategie verpflichtet hat. Von der Befolgung dieser Politik hängen zukünftige Auszahlungen ab.
- Ein weiteres zentrales Argument der Fürsprecher verstärkter Budgethilfe ist die Stärkung der Rechenschaftspflicht (*accountability*) der Nehmer-Regierungen gegenüber ihren Wählern, dem Parlament, der Presse und der Zivilgesellschaft. Da die Nehmerländer die Hilfsgelder nun weitgehend eigenständig verwalteten, könnten ihre Regierungen auch stärker für deren Verwendung verantwortlich gemacht werden. Da die Budgethilfe ein Zuschuss zum Haushalt sei, der in

der Regel vom Parlament verabschiedet werde, würden Mittel der parlamentarischen Kontrolle unterstellt, die vormals am Parlament vorbei direkt in die Projekte geflossen seien. Die durch die Verabschiedung von Haushaltsplänen erhöhte Transparenz ermögliche es darüber hinaus auch anderen Politikakteuren, die Pläne der Regierung zu diskutieren und die Mittelverwendung zu kontrollieren. Im Kampf gegen die größten Hemmnisse erfolgreicher Entwicklungszusammenarbeit – Korruption, Patronage, Nepotismus und Misswirtschaft – ist die aktive Teilnahme und Kontrolle der Regierungsarbeit durch Zivilgesellschaft, Presse und Opposition entscheidend. Die OECD-Studie stellt fest, dass die Budgethilfe einen Beitrag zur Stärkung des Parlaments leistet, auch wenn dieses noch immer sehr schwach ist (S. S5). Unter Berufung auf Aussagen von Mitgliedern des mosambikanischen Parlaments bestätigt der Schweizer Berater Richard Gerster (2006a: S. 3), dass die Transparenz des Haushaltsplans durch die Ausweitung der Budgethilfe gestiegen sei.

- Andere Entwicklungen sind weniger auf die Budgethilfe direkt als vielmehr auf den Willen zu mehr Harmonisierung, wie in der Paris-Deklaration beschlossen, zurückzuführen. So haben sich etwa die Geber in Mosambik auf den Aufbau einer Geber-Datenbank verständigt,<sup>1)</sup> die über alle von den internationalen Gebern finanzierten Projekte und Programmhilfen informiert und einen Beitrag zu mehr Transparenz in der mosambikanischen EZ leistet.
- Angesichts der oftmals mangelhaften staatlichen Verwaltungen in Entwicklungsländern muss im Sinne einer langfristigen Strategie zur Bekämpfung der Armut die Verbesserung der Missstände im öffentlichen Dienst ein zentrales Anliegen jeder Entwicklungsstrategie sein. Befürworter der Budgethilfe weisen darauf hin, dass nur durch die vom Empfängerland bestimmte Mittelverwendung, Planung und Koordination die notwendigen Lerneffekte eintreten können, mithin ein *capacity development* stattfindet. Diese verwaltungsinternen Lerneffekte sollen so über die eigentliche Mittelhöhe der EZ-Gelder hinaus

1) [www.odamoz.org.mz](http://www.odamoz.org.mz)

eine positive Wirkung entfalten. Die DIE-Studie (2005: S. 103) stellt fest: „Budgethilfen fördern den Aufbau effizienter Budgetmanagement- und Verwaltungsstrukturen in den Partnerländern und führen zu einer Verbesserung der Rechenschaftslegung“, und die OECD-Studie ergänzt (2006: S. S4): „[General Budget Support] has thus strengthened governmental systems and leadership“. Auch die deutschen Entwicklungshelfer vor Ort bestätigen eine moderate Verbesserung der mosambikanischen Verwaltungen. Die Konkurrenz um knappe mosambikanische Fachkräfte wird durch die vielen Geberinstitutionen vor Ort verschärft. Die Harmonisierung der Gebermissionen und die Reduzierung der Projektarbeit, zu der sich die Geber im Rahmen der PAF verpflichtet haben, kann einerseits den zeitlichen Druck von außen auf die betroffenen Ministerien mindern und andererseits knappes Humankapital auf Seiten der Geber frei machen (OECD 2006: S. 111).

- Die Konzeption der Budgethilfe verspricht eine nennenswerte Senkung der Transaktionskosten, die durch den hohen Verwaltungsaufwand bei Geber und Nehmer entstehen. Die Harmonisierung der Gebergemeinschaft, die verbesserte Koordination zwischen dem Finanzministerium und den zuständigen Fachministerien und ein verbessertes Monitoring sollen ebenfalls dazu beitragen. So konnte etwa die Anzahl der Missionen zu mosambikanischen Ministerien reduziert werden. Zudem akzeptieren die Geber seit 2004 die Rechenschaftsberichte über die Staatsausgaben, die auch dem mosambikanischen Parlament präsentiert werden. Schon heute kann also von einer Reduzierung der Transaktionskosten zumindest auf Nehmerseite ausgegangen werden. Mittelfristig soll das Gleiche für die Geberseite gelten.
- Die Budgethilfe könne auch einen Beitrag zur Bekämpfung der Korruption leisten. Da die Gelder der klassischen Projekthilfe am allgemeinen Haushalt vorbei vergeben werden, unterliegen sie im Gegensatz zu den Mitteln der Budgethilfe keiner parlamentarischen Kontrolle. Die Haushaltsbefugnisse des Parlaments stellen einen gu-

ten Schutz vor Veruntreuung durch die Nehmerregierung oder Verwaltung dar – vorausgesetzt, das Parlament nimmt seine Kontrollfunktion auch tatsächlich wahr (OECD 2006: S. 124). In Mosambik wird die Haushaltskontrolle hauptsächlich vom Verwaltungsgericht, dem Tribunal Administrativo, wahrgenommen, das als weitgehend integer angesehen wird.

- Budgethilfe geht zumeist mit Zusagen von Hilfszahlungen über einen Zeitraum von bis zu drei Jahren einher (rechtlich verbindlich sind jedoch nur die Zusagen für das jeweils nächste Jahr). Damit soll das Problem der traditionell hohen Schwankungen (Volatilität) von Hilfszahlungen entschärft und ein Beitrag zur makroökonomischen Stabilisierung sowie zur nachhaltigeren Planung des Staatshaushalts geleistet werden.
- Der durch die Budgethilfe intensivierete Politik-Dialog zwischen Geber- und Nehmerseite kann als Ausdruck der Partnerschaftlichkeit und Ebenbürtigkeit im Partnerland verstanden werden. Im Idealfall fühlen sich die Partner deswegen der gemeinsam beschlossenen Strategie gegenüber stärker verpflichtet.

### ■ Die Risiken der Budgethilfe

- Das *ownership*-Konzept ist durchaus zwiespältig: Einerseits wird eine höhere Eigenverantwortlichkeit im Rahmen der Umsetzung von Strategien der Armutsreduzierung (Mikrosteuerung) generiert, andererseits wird jedoch durch den Eingriff ins Haushaltsverfahren die nationalstaatliche Souveränität als solche in Frage gestellt. Der damalige Leiter der KfW-Entwicklungsbank für Afrika, Dr. Neuhoff, drückte das in einem Interview 2005 so aus: „Früher haben wir darauf geachtet, [...] was mit unseren Mitteln in den Projekten geschieht. [...] Jetzt wird das gesamte staatliche System des Beschaffungs- und Vergabewesens in den Griff genommen.“ Die Einführung der Budgethilfe hat mitnichten zu einer Verminderung des Einflusses der Gebergemeinschaft geführt. Vielmehr wurde der Einfluss im Rahmen des MoU institutionalisiert. Die Einflussnahme wird über die Verhandlungen hinaus

im Rahmen der Entsendung von ausländischen Experten in die Ministerien noch erhöht und stellt die Existenz von echter *ownership* in Frage (OECD 2006: S. 62). „Der Grad zwischen Einvernehmen und Einfluss ist schmal“, stellt die Welthungerhilfe fest (2006: S. 62). Insofern besteht die Gefahr, dass die Geber erheblichen Einfluss ausüben – ohne die eigene Verantwortlichkeit dafür annehmen zu müssen (Macamo 2006: S. 20). Eine Herausforderung für das *ownership*-Konzept ist außerdem die Auffassung, dass Budgethilfe am besten bei Ländern funktioniert, die stark hilfeabhängig seien, weil dort die Erfolgsvoraussetzungen der Budgethilfe von den Gebern noch am besten durchgesetzt werden könnten.

- Die der Budgethilfe inhärente Stärkung der Zentralregierung kann die Anreize zur erhöhten Kontrolle der Regierungsarbeit, gesetzt durch ein gestärktes Parlament und höhere Transparenz, aufwiegen. *Accountability* ist in Mosambik sehr schwach ausgeprägt. Die ehemalige Staatspartei FRELIMO hält weiterhin eine überwältigende Machtfülle und baut sie sogar noch weiter aus, betreffend die Organisation, Kontrolle und Ressourcen, inklusive der Loyalität der mittleren und oberen Beamten (Scanteam 2005, zitiert in OECD 2006: S. 9). Presse und Zivilgesellschaft sind entweder wie die öffentliche Verwaltung von Anhängern der FRELIMO durchgesetzt oder kaum in der Lage, ausreichend Druck auszuüben. Das Parlament besteht aus einer robusten Mehrheit von 160 FRELIMO Abgeordneten – deren Hauptaufgabe es ist, Regierungsvorlagen abzuschirmen ohne eigene Vorstellungen einzubringen – und einer weitgehend hilflosen Opposition mit 90 Abgeordneten. Dass etwa der Planungs- und Haushaltsausschuss des Parlaments (Comissão do Plano e Orçamento) seiner Kontrollfunktion nachkommt und den Staatshaushalt eingehend prüft, ist keineswegs garantiert. Nicht nur, dass das Parlament in der mosambikanischen Politik – zumal im Vergleich mit den Parteigremien der FRELIMO – traditionell keine wichtige Rolle spielt, auch die Tatsache, dass die Ausschussvorsitzende Virginia Videira

(FRELIMO) hauptberuflich im Finanzministerium als Beraterin des Ministers tätig ist, erschwert eine unabhängige parlamentarische Arbeit, korrumpiert die Gewaltenteilung und untermauert die Regierungsposition. Im Klartext: Die Ausschussvorsitzende verteidigt im Parlament das, was ihr Referat im Finanzministerium vorher erarbeitet hat! Gleichzeitig erschwert auch der praktische Prozess der Haushaltsaufstellung unter Einbeziehung der Wünsche der Gebergemeinschaft die Einflussnahme des Parlaments. Letztlich konzentriert sich die Regierung darauf, die eigenen Interessen umzusetzen und gleichzeitig die Geber zufriedenzustellen. Die erhoffte Stärkung des Parlaments im Haushaltsprozess, d.h. eine stärkere *accountability* der Regierung gegenüber den Volksvertretern als Folge der Budgethilfe, wird in einem solchen institutionellen Umfeld nicht erreicht.

Ohne gesellschaftliche Kontrolle des staatlichen Budgetprozesses ist die saubere Mittelverwendung allein von der Kontrolle der Geber abhängig. Tatsächlich ist die Rechenschaftspflicht gegenüber den Geberländern stärker als die der eigenen Gesellschaft gegenüber (Hodge 2004: S. 8). Die demokratische Kontrolle durch zivilgesellschaftliche und parlamentarische Beteiligung kann jedoch durch die Geberkontrolle allenfalls ergänzt, nicht jedoch ersetzt werden. Die Erstellung der PARPA fand ohne tatsächliche Mitsprache des Parlaments statt, was offenbar auch seitens des Parlaments weder anders erwartet noch ernsthaft beklagt wurde (OECD 2006: S. 34). Entsprechend wurde auch die PARPA II im April 2006 allein zwischen Regierung und Gebern ausgehandelt – ohne jedwede Konsultation des Parlaments (Macamo 2006: S. 6).

Auch wohlwollende Beobachter der Budgethilfe in Mosambik geben zu, dass die Parteidynamik weitgehend außerhalb des Einflusses der Gebergemeinschaft liegt (OECD 2006: S. 123). Gleichzeitig ist der Einfluss von mosambikanischen Wissenschaftlern und Intellektuellen in den letzten Jahren stark gesunken. Durch die Nominierung einer neuen Führungsriege an den staatlichen Universitäten, einem Privileg des Prä-

sidenten, wurden kritische Stimmen weitgehend ausgeschaltet (Vaux 2006: S. 20). Die Gefahr, dass die Budgethilfe die zentralistischen Machtstrukturen des Systems stützt, nicht stürzt, ist akut. Erfahrungen aus Uganda scheinen zu bestätigen, dass Budgethilfe letztlich die Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber den Gebern stärkt, während andere Akteure davon weitgehend unberührt bleiben (DFID 2004: S. 8). Eine strenge Konditionalität der Budgethilfe bleibt unter diesen Umständen als Sicherungsmechanismus absolut notwendig – hebt aber die postulierten Einsparungen von Transaktionskosten auf und relativiert die Existenz einer ‚eigenen Entwicklungsstrategie‘.

- Die selbständige Verwaltung der Mittel auf Nehmerseite soll positive Begleitprozesse in Form von gestiegenem Humankapital und einer effizienteren Mittelverwendung (*capacity development*) insbesondere im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung generieren. Damit ist die Verbesserung der Verwaltung gleichzeitig Ziel und Voraussetzung für die Vergabe von Budgethilfe (Schmitz 2006: S. 26). Die Verbesserung der mosambikanischen Verwaltungen muss mit einem institutionellen Wandel einhergehen, der erfahrungsgemäß sehr lange dauert. Peter Molt kritisiert treffend die Illusion der Planbarkeit eines solchen Prozesses auf Seiten der Gebergemeinschaft (Molt 2006: S. 380). Das bislang messbar verbesserte (Finanz)management in mosambikanischen Behörden ist einhergegangen mit einer stärkeren Einbindung ausländischer Fachleute. Ob die Qualitätsgewinne tatsächlich aufgrund von *capacity development* auftreten, ist daher fraglich, und selbst wenn in der Hauptstadt Maputo in einigen Büros effizientere Arbeitsprozesse Einzug halten, so hinkt der Rest des Landes stark hinterher. Insbesondere in den Provinzen existiert eine funktionierende Bürokratie oftmals nicht. Die Monitoring-Systeme zur Überwachung der Umsetzung von Dezentralisierungsstrategie und Armutsbekämpfung greifen nicht, wenn die örtliche Bürokratie weder an Strom geschweige denn ein EDV-System angeschlossen ist. Die hohen Erwartungen an eine Verbesse-

zung der Verwaltungen vor Ort werden daher mittelfristig nicht erfüllt werden können. Dies muss die EZ bei ihrer Methodenwahl berücksichtigen.

- Das im Zuge der Geberharmonisierung vorangetriebene *pooling* von Mitteln führt zu einer Erhöhung des treuhänderischen Risikos. ‚Nicht alle Eier in einen Korb zu legen‘, d.h. neben der Budgethilfe auch die klassische Projekthilfe und Zwischenformen wie die Sektorenförderung im Sinne einer Risikodiversifizierung beizubehalten ist daher ein Gebot der treuhänderischen Verantwortung gegenüber den Steuerzahlern in den Geberländern.
- Die Einführungskosten der Budgethilfe sind aufgrund der aufwendigen Kontrolle und Unterstützung der staatlichen Verwaltungen sehr hoch. Insbesondere ist der Aufbau von Expertise seitens der Geber im Bereich des Finanzwesens, des Haushaltswesens und der makroökonomischen Analyse der jeweiligen Länder wichtig – und teuer (DIE 2005: S. 10). Auch die Koordinierung zwischen den 19 Geberinstitutionen kostet. Je größer die Gebergruppe und je höher die zur Debatte stehenden Beträge, desto schwieriger werden die Treffen zwischen Gebern und mosambikanischer Regierung, weil immer höhere Entscheidungsebenen in die Prozesse eingebunden werden müssen, die möglicherweise über die technischen Details wenig informiert sind. Eine tatsächliche Senkung der Transaktionskosten ist hierbei kaum abzusehen, auch weil die Geber ihre Lieblingsthemen – trotz Harmonisierung – weiter verwirklicht sehen wollen. Mit der Amortisierung der Einführungskosten wäre also erst mittelfristig zu rechnen und nur dann, wenn der Anteil von Budgethilfe an der EZ signifikant stiege. Die Hoffnung, knappes Humankapital durch die Einführung der Budgethilfe freisetzen zu können, muss damit auch enttäuscht werden, solange nicht die gesamte Projekthilfe durch die Budgethilfe *ersetzt* wird. Unter den Voraussetzungen, dass die internationale Gebergemeinschaft einerseits unter Druck steht, mehr Geld auszugeben, andererseits aber auch im Sinne einer Risikodiversifizierung nicht alle Gelder in

die Budgethilfe stecken kann, bleibt die Projekthilfe, zumindest in beträchtlichem Umfang, bestehen. Die Koexistenz von Budgethilfe und Projekthilfe reduziert jedoch den Nettoeinsparereffekt in hohem Maße (siehe z.B.: OECD 2006: S. 120).

- Die Monopolisierung der Mittelallokation, die durch die Budgethilfe gefördert wird, kann ein Anreiz zur Korruption sein. Denn je mehr Entscheidungsraum für die Mittelverwendung seitens der Nehmerregierung, desto mehr Korruptionspotenzial entsteht. Bei hoher Korruption innerhalb des politischen Sektors steigt das Risiko der Budgethilfe, das aller Erfahrung nach auch mit einer strengen Konditionalität nicht entschärft werden kann (Kolstad 2005: S. 7). Mosambik bekam im Corruption Perception Index von Transparency International den im internationalen Vergleich niedrigen Wert von 2,8 – und stagniert damit seit vier Jahren. Trotz aufsehenerregender Skandale und dem Druck der Geberländer ist in der Geschichte der Republik Mosambik noch kein einziger höherer Regierungsbeamter oder Politiker wegen Amtsmissbrauchs verurteilt worden (Vaux 2006, S.18), obgleich der mosambikanische oberste Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Administrativo) ein hohes Ansehen genießt und von den Gebern gerne als Leuchtturm der Integrität hervorgehoben wird. Der Bankenskandal von 2001, in dessen Verlauf ein Journalist und ein junger Ökonom der mosambikanischen Staatsbank unter mysteriösen Umständen ermordet wurden, ist bis heute nicht vollständig aufgeklärt. Die im Zuge des internationalen Protestes gegründete Antikorruptionseinheit GCCC hat nicht einmal die Befugnis, selbst Anklage zu erheben, und gilt als unterfinanziert. „Aid promotes growth where institutions are good!“, stellt die Weltbank fest. Dass das institutionelle Umfeld, wie es sich in Mosambik präsentiert, einer direkten Budgethilfe nicht förderlich ist, ist den Gebern auch bewusst. Ihre meist „verpackten“ und verhaltenen Kritiken an der nicht angegangenen Korruption und juristisch-administrativen Versäumnissen gehört schon zum Standardrepertoire ihrer

Verlautbarungen. Der norwegische Botschafter drohte in seiner Rede vor Vertretern der mosambikanischen Regierung und der G-19 anlässlich des Abschlusses des *Mid Year Reviews 2007* sogar verdeckt mit der Kürzung der Budgethilfe, sollte sich die mosambikanische Regierung weiterhin einer konsequenteren Korruptionbekämpfung verweigern.

- Kolstad (2005) vom Utsteins Anti-Corruption Resource Center empfiehlt daher die Prüfung der Machtbalance innerhalb der in Frage kommenden Entwicklungsländer vor Einsatz der Budgethilfe. Und die Koalitionsvereinbarung von 2005 von CDU, CSU und SPD vermerkt übereinstimmend: „Budgethilfe wird nur bei guter Regierungsführung gewährt“ (S. 140). Der selektive Charakter der Budgethilfe verhindert aber zwangsläufig einen breiteren Einsatz des Instrumentes, da *good governance* und extreme Unterentwicklung nur selten koexistieren. Ihre globale Wirkung sollte also beschränkt sein. Da die eingegangenen Verpflichtungen jedoch auch Deutschland zu massiv höheren Ausgaben in der EZ zwingen (mit dem Ziel von 0,7 Prozent des BIP bis 2015), steht man vor der Entscheidung: deutlich höhere Budgethilfe trotz unerfüllter Kriterien oder massive Fortsetzung auch der Projekthilfe.
- Budgethilfe verschiebt zwangsläufig Entscheidungsmacht zugunsten der Zentralregierung. Mit dem Einsatz von Budgethilfe müsste die Rolle der Zivilgesellschaft als Kontrollinstanz der Regierungsarbeit eigentlich noch wichtiger werden. Die Zivilgesellschaft wird aber durch Akkumulation der Budgethilfe in Regierungshand ohne Schaffung entsprechender Instrumente der Partizipation eher geschwächt, der ohnehin geringe Einfluss weiter reduziert. Auch das komplexe Monitoring anhand von etwa 50 Kriterien des PAF erschwert die Erfüllung ihrer Kontrollfunktion durch die Zivilgesellschaft. Die durch ausländische Fachleute aufgewertete Verwaltung und die Kontrollen der Geber produzieren einen Wissensvorsprung der Regierung, der von den Akteuren der Zivilgesellschaft, vom Parlament, der Opposition und der Presse kaum aufzuholen

ist (Macamo 2006: S. 21). Insofern sind die der Budgethilfe gegenüber kritischen Stimmen aus der Zivilgesellschaft (z.B. Alliance Sud 2006, Welthungerhilfe 2006) nicht nur als eigennützige Interessenvertretung zu verstehen. Die Konsolidierung von Macht zuungunsten der Zivilgesellschaft ist – im Falle Mosambiks – real. Auch können die finanziellen Mittel in politischen Einfluss über die Regionen und Gemeinden umgewandelt werden, was nur sehr schwer zu kontrollieren sein dürfte (OECD 2006: S. 110). In Mosambik lässt sich täglich beobachten, wie jede Investition zur Armutsbekämpfung, Ernährungssicherheit, Umwelterhaltung etc. gegenüber der Bevölkerung als Leistung der Regierungspartei ausgegeben wird. Die Präsenz der Geber im kollektiven Bewusstsein der Mosambikaner schwindet. D.h. die Budgethilfe der Geber wird auf dem Umweg über den Staatshaushalt zu „eigenem“ Geld der Regierung und damit der Regierungspartei. Diese deklariert die Leistungen aus dem Staatshaushalt mit teilweise grotesken Bemühungen, an denen sich sogar der Staatspräsident beteiligt, als Wohltat der FRELIMO. Die Geberfinanzierung ermöglicht so einen permanenten Wahlkampf.

- Angesichts eines steigenden Anteils der Budgethilfe am Haushalt der Nehmerländer stellt sich auch die Frage nach einer „Exitstrategie“ auf Geberseite (Gerster 2006: S. 48 / ÖCD 2006: S. S4). Die Einigung auf gemeinsame Bewertungskriterien und andere Aspekte der Geberharmonisierung machen das Aussteigen *einzelner* Geber unwahrscheinlich. Auf Nehmerseite wiederum steigt die Angst vor einem Domino-Effekt, bei dem ein Geber nach dem anderen aussteigt. Umgekehrt erscheint jedoch der Abbruch aller Zahlungen, auch wenn dies vertragskonform wäre, umso unwahrscheinlicher, je höher der Anteil der Budgethilfe am Staatshaushalt ist. Ein Zahlungsstop hätte, etwa im Falle Mosambiks, derart desaströse soziale Folgen, dass er sich aus moralischen und / oder politischen Gründen verbietet. Zwar kann mit einem System der Auszahlungen, unterteilt in fixe und an die Erfüllung von Zielvorgaben gebundene variable Tranchen,

- hier gegengesteuert werden. Das Grundproblem kann jedoch auch damit nicht behoben werden.
- Reagieren die Geber auf unerfüllte Zielvorgaben, erhöht sich letztlich die Volatilität der Finanzhilfen doch. Volatilität geht mit Konditionalität einher und ist angesichts der treuhänderischen Risiken von Budgethilfe in instabilen Ländern wie Mosambik nicht ohne Glaubwürdigkeitsverluste zu vermeiden. Um die Chance, tatsächlich ‚mitregieren‘ zu können, auch zu nutzen, ist eine gewisse, zumindest potenzielle Volatilität notwendig, da sie angesichts der Abwesenheit von anderen Kontrollmechanismen das einzige Druckmittel auf Seiten der Geber darstellt. Letztlich ist die Volatilität der Finanzhilfen damit eine Folge der unvorhersehbaren politischen Entwicklungen innerhalb der betroffenen Länder, was der Bankenskandal 2001 und die darauf folgende Drohung des Zahlungsstopps illustrieren.<sup>2)</sup> Entsprechend stellte das DFID 2004 fest, dass Budgethilfe den Zufluss von EZ-Geldern *nicht* vorhersehbarer gemacht hat (S. 10).
  - Die Generierung von höheren Steuereinnahmen als Entwicklungsziel und Voraussetzung für nachhaltigen Wohlstand und die Unabhängigkeit von den internationalen Gebern könnte durch die mittelfristige Vergabe von Budgethilfe in Gefahr geraten. Zwar steht die Einführung einer vernünftigen Steuerbasis schon lange auf der entwicklungspolitischen Agenda Mosambiks, doch sind die Fortschritte bislang dürftig. Das Anreizproblem ist klar ersichtlich: Bei sprudelnden EZ-Geldern (dem „Erdöl Mosambiks“) fehlt der politische Wille, den eigenen Bürger mit Steuern zu belasten. Investitionen in Projekte, die Mosambik auf dem Weg zur finanziellen Unabhängigkeit voranbringen, seien nach Ansicht von Oppositions-Abgeordneten selten. Laut Gerster (2006a: S. 6) besteht in Mosambik das Risiko, dass auch lokale Finanzierungsquellen durch die Zahlung von Budgethilfe verdrängt werden. Um dem entgegenzuwirken, wurde die Steigerung der Steuermittel als Kriterium in die PAF aufgenommen. Inwiefern diese Konditionalität auch Wirkung entfaltet, bleibt abzuwarten.

2) Das Beispiel illustriert im Übrigen auch, inwieweit bei der Rechenschaftspflicht der Regierung zwischen der mosambikanischen Gesellschaft und den internationalen Gebern unterschieden wird: Im Zuge der Bankenkrise um den privatisierten Banco Austral wurden zwei Personen ermordet. Zum einen der mit einer Dänin verheiratete Journalist Cardoso, der innerhalb der internationalen Gesellschaft Maputos bekannt war, und zum anderen Siba-Siba, ein junger Ökonom der mosambikanischen Staatsbank Banco de Moçambique. Während im Fall Cardoso nach heftigen internationalen Protesten zumindest die Auftragsmörder angeklagt wurden, wartet die mosambikanische Öffentlichkeit noch immer auf eine Anklage im Falle des weitgehend unbekanntenen Siba-Siba.

### ■ **Bewertung:**

Das vermeintlich so unkomplizierte Instrument der Budgethilfe verlangt tatsächlich sehr viel von Geber wie Nehmerländern. Landeskundige Experten vor Ort bleiben auch bei einer weitgehenden Substituierung der Projekthilfe notwendig. Mit Nachdruck muss davor gewarnt werden, zu hohe Erwartungen insbesondere in die Reformbemühungen der Eliten zu setzen. Die Weigerung der mosambikanischen politisch-wirtschaftlichen Elite, der Korruption auch auf höchster Ebene entschieden entgegenzutreten, zeigt dies beispielhaft – Reformbereitschaft kann gutes Theater sein.<sup>3)</sup> Das gemeinsam von G-19 und mosambikanischer Regierung verabschiedete Mid Year Review Aide Memoire weist treffend auf die Verzögerungen im Bereich Korruptionsbekämpfung und *good governance* hin. Weder die in der Entwicklungspolitik bekannten Pfadabhängigkeiten von Klientelismus und Patronage noch die passive politische Haltung der Gesellschaft werden durch die Budgethilfe verringert.

3) Beiläufig kann erwähnt werden, dass der ‚einfache Mosambikaner‘ die Vorstellung der weitgehend unkontrollierten Überlassung von Geldern an mosambikanische Politiker ohnehin aberwitzig und naiv findet.

Dabei droht eine Form der Abhängigkeit, bei der der Staat als ganzer am Tropf der EZ hängt und dieser Zustand zudem noch institutionalisiert ist. Der Rückzug der Gebergemeinschaft aus einmal festgeschriebenen Abhängigkeiten kann sich infolgedessen als politisch schwierig erweisen.

Nun wird gerade Mosambik, angesichts so vieler Enttäuschungen in Afrika, eine verstärkte Hilfsbereitschaft seitens der internationalen Geber erfahren. Die unreflektierte Erhöhung der Mittel, entsprechend dem internationalen Trend in Form von Budgethilfe, kann aber die Absorptionsfähigkeiten des Landes leicht übersteigen und den dringenden Reformbedarf verdecken. Eine Verfestigung der entwicklungshemmenden, klientelistischen Strukturen innerhalb des politischen Apparates wäre die wahrscheinlichste Folge.

Die Analyse der Budgethilfe am Beispiel Mosambiks wirft Fragen auf. Denn wenn schon der Muster Schüler der Budgethilfe solchen ernst zu nehmenden Risiken gegenübersteht, wie praktikabel ist das Instrument der Budgethilfe dann tatsächlich? Wie sinnvoll kann dann eine Ausdehnung des Modells auf andere, politisch instabilere und institutionell noch schwächere Staaten überhaupt sein? Einige grund-

sätzlich wichtige Faktoren wie eine stärkere Geberkoordinierung, die Einbindung der Geberaktivitäten in nationale Entwicklungsstrategien, eine anhand von *good governance*-Kriterien selektive Auswahl der Partner, ein besseres Monitoring, mehr Transparenz und ein Schwerpunkt im *institution building* können auch unabhängig von der Frage nach mehr oder weniger Budgethilfe gefördert werden.

Letztlich muss auch dazu aufgefordert werden, die Budgethilfe stärker als bisher den grundsätzlichen entwicklungspolitischen Zielen unterzuordnen, in denen *good governance* inzwischen eine führende Rolle einnimmt. Die so eklatanten Mängel im politischen System, die schwache Justiz, die offensichtlich unsauberen Wahlen, die weitverbreitete und bis in höchste Kreise reichende Korruption müssen angegangen werden. Dies ist die Aufgabe der Mosambikaner selbst. Das Ausland kann jedoch seinen Beitrag leisten, indem es darauf achtet, dass seine Hilfe die genannten Übel nicht toleriert oder stellenweise sogar noch verstärkt, sondern aktiv bekämpft. Hierzu müssten die Geber sich von der ausschließlichen Fixierung auf die „Partnerregierungen“ lösen<sup>4)</sup> und anerkennen, dass *good governance* und Demokratie auch die Förderung entsprechender Institutionen erfordern – der parlamentarischen Gremien, der Organisationen mit „Aufpasser-Funktionen“, der Journalisten usw. Dies muss als Teil der Budgethilfe oder der Sektorhilfe von vornherein eingeplant werden und darf nicht den Mini-Budgets von einigen Nichtregierungsorganisationen zugewiesen werden. Auch die sporadische Ausschreibung zur Finanzierung von Kleinvorhaben von Organisationen der Zivilgesellschaft reicht nicht aus. Ein Bauchladen ist noch keine Strategie. Es ist außerdem sinnlos, einer autoritären und reformunwilligen Regierung Mittel zu überlassen, um damit ihre eigenen Kritiker zu stärken. Dies muss durch die Geber selbst erfolgen, die ihnen ständige Rückendeckung bieten müssen.

Kann ein Geber das Scheitern der Budgethilfe eingestehen und welche Konsequenzen kann er ziehen? Ist er dazu überhaupt noch in der Lage? Die Alternative zur Budgethilfe und Mitgliedschaft in der G-19 ist wenig attraktiv. Eine *splendid isolation* innerhalb der Gebergemeinschaft ist für mittelgroße Geber wie Deutschland mit Einfluss- und Ansehensverlusten

4) „Who owns the ownership?“ kann nach dem derzeitigen Stand nur beantwortet werden mit „Die Regierung“.

5) Die USA etwa, deren Etat in absoluten Zahlen wesentlich höher ist, leisten sich einen unabhängigen Millennium Challenge Compact in Höhe von 500 Millionen Dollar in fünf Jahren.

gegenüber der Nehmerregierung und innerhalb der Gebergruppe verbunden. Es entsteht eine Art Gruppenszwang zur Teilnahme, dem nur wenige widerstehen können.<sup>5)</sup> Der Mosambik-Kenner Joseph Hanlon schreibt, dass für die Geber politische Stabilität und die Aufrechterhaltung der verschiedenen ‚erfolgreichen‘ Kooperationen im Rahmen der EZ stets Vorrang vor demokratischen, institutionellen Fortschritten gehabt habe (2007: S. 14). Die Reduzierung des Budgethilfe-Anteils am Gesamtbetrag der finanziellen Zusagen der G-19 von 2006 vorgesehenen 44 Prozent bzw. 48 Prozent im Jahre 2008 bzw. 2009 auf jeweils 40 Prozent in der letztjährigen *Mid Year Review* ist in diesem Zusammenhang zumindest ein positives Signal. Unsicher ist, wie weit die Geber damit gehen können. Zahlreiche Entwicklungsländer-Beispiele zeigen, dass die Regierenden lieber massive Hilfskürzungen hinnehmen als einen Machtverlust.

### ■ Zusammenfassung und Ausblick

Budgethilfe birgt eine Anzahl von Chancen. Hervorzuheben sind das *ownership*-Konzept und die damit verbundene Nachhaltigkeit, die Kohärenz des Entwicklungsansatzes, der positive Beitrag zu Wachstum und Armutsreduzierung im Rahmen einer Armutsreduzierungsstrategie und eine potenziell höhere *accountability*. Eine Entfaltung dieser Stärken ist jedoch an bestimmte Bedingungen geknüpft, die von den Fürsprechern der Budgethilfe oft ignoriert werden. Der *ownership*- statt *donorship*-Ansatz setzt voraus, dass die Prioritäten des Nehmerlandes grundsätzlich mit den von der internationalen Gemeinschaft vereinbarten Zielen und Abkommen übereinstimmen (Priorität der Armutsbekämpfung, Korruptionsbekämpfung etc.). Des Weiteren muss die Regierung des Partnerlandes auch über die Kapazitäten verfügen, eine Entwicklungsstrategie zu erarbeiten und verwaltungstechnisch umzusetzen – ohne das Vertrauen der Geber über die Maßen zu strapazieren. Hier bestehen in Mosambik noch erhebliche Mängel. Und schließlich müssen Gesellschaft, Presse und Parlament in der Lage sein, die durch die eigenverantwortliche Mittelverwendung erhöhte Rechenschaftspflicht der Regierung auch durchzusetzen. Davon kann im Musterland Mosambik nicht die Rede sein.

Budgethilfe ist ein prozyklisches Instrument, das bestehende Trends unterfüttern kann, kaum jedoch zur Trendwende selber anregt. Den Hoffnungen auf eine nachhaltige Verbesserung der öffentlichen Verwaltung stehen die der Budgethilfe inhärenten Anreize zur Korruption und Patronage gegenüber. Inwieweit eine moderne verbesserte Geberkontrolle (in Abwesenheit einer effizienten Kontrolle durch Presse, Opposition und Zivilgesellschaft) hier ausreichend gegensteuern kann, ist fraglich. Das Overseas Development Institute stellt in einer Studie im Auftrag der japanischen Entwicklungsbank fest, dass die entscheidenden Faktoren für den Erfolg der Budgethilfe die Bereitschaft der Nehmerregierung zur Übernahme von politischer Verantwortung und eine hohe Rechenschaftspflicht gegenüber Parlament und Gesellschaft sind (2005: S. 34, siehe auch DFID 2004: S. 11). In beiden Punkten hat die Regierung von Mosambik noch viel zu tun.

## ■ Literatur

- Kolstad, Ivar (2005): Direct Budget Support and Corruption, U4 Issü 1:2005, Utstein Anti-Corruption Research Center, URL: [http://www.u4.no/pdf/?file=/document/u4-issü/u4\\_issü1\\_2005\\_budget\\_support.pdf](http://www.u4.no/pdf/?file=/document/u4-issü/u4_issü1_2005_budget_support.pdf)
- Gerster, Richard (2004): Moçambique: „Wir wollen nicht ständig betteln gehen“, URL: [http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique\\_Budgethilfe.pdf](http://www.gersterconsulting.ch/docs/Mozambique_Budgethilfe.pdf)
- OECD – Batley, Richard / Bjørnstad, Liv / Cumbi, Amélia (2006): Evaluation of General Budget Support – Mozambique Country Report, International Development Department, University Birmingham, URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/41/57/36685764.pdf>
- OECD (2005): Paris Declaration on Aid Effectiveness, 28.02.2005 – bis 02.03.2005, Paris. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>
- CDU, CSU, SPD (2005): Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit! – Koalitionsvertrag vom 11.11.2005, Berlin.
- Vaux, Tony (2006): Strategic Conflict Assessment – Mozambique, URL: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/strategic-conflict-assessment.pdf>
- DIE – Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (2005): Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit in der EU, Bonn, URL: [http://www.bmz.de/de/wege/ez\\_eu/eu-wege/Studie10Druckfassung.pdf](http://www.bmz.de/de/wege/ez_eu/eu-wege/Studie10Druckfassung.pdf)
- Walliser, Jan und Stavreski, Zoran (Hg.) (2006): *Budget Support as More Effective Aid?: Recent Experiences and Emerging Lessons*, Worldbank, Washington.

- Scanteam (2004): Public Finance Management Assessment, Mozambique 2004, Oslo, URL: <http://www.scanteam.no/reports/2004/MOZAMBIQUE%20Public%20Finance%20Review.pdf>
- Schmitz, Andrea (2006): *Konditionalität in der Entwicklungspolitik*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, URL: [http://www.swp-berlin.org/de/common/get\\_document.php?asset\\_id=2977](http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=2977)
- Molt, Peter (2006): „Irreführender Optimismus“, in: E+Z 10/2006.
- Macamo, Elísio (2006): Political Governance in Mozambique – Final Report, DFID-Mozambique, URL: <http://www.open.ac.uk/technology/Mozambique/pics/d70313.pdf>
- Gerster, Richard (2006a): Risiken der Budgethilfe: ein Erfahrungsbericht, Vortrag am Internationalen Symposium: „Neue Wege in der EZA“, Bern 29. Juni 2006, URL: [http://www.gersterconsulting.ch/docs/GBS\\_Risiken.pdf](http://www.gersterconsulting.ch/docs/GBS_Risiken.pdf)
- Gerster, Richard (2006b): „Brennpunkt Budgethilfe“, in: Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungszusammenarbeit – ÖFSE (Hg.): *Österreichische Entwicklungspolitik – Analysen, Informationen 2005. Mehr Wirksamkeit in der EZA – Quantensprung oder Rhetorik?* URL: [http://www.gersterconsulting.ch/docs/ÖFSE\\_Brennpunkt\\_Budgethilfe.pdf](http://www.gersterconsulting.ch/docs/ÖFSE_Brennpunkt_Budgethilfe.pdf)
- Hadorn, Adrian (2006): Programmhilfe oder Projekthilfe: Ersatz oder Ergänzung? Erfahrungen von Mosambik, Vortrag am Internationalen Symposium: „Neue Wege in der EZA“, Bern 29. Juni 2006. URL: <http://www.budget-support.ch/downloads/hadorn.pdf>
- Hodge, Tony und Tibana, Roberto (2004): Political Economy of the Budget in Mozambique, Complete Final Manuscript, 12.12.2004, URL: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/political-economy-Mozambique.pdf>
- Hanlon, Joseph und de Renzio, Paolo (2007): Contested Sovereignty in Mozambique: the Dilemmas of Aid Dependency, URL: [http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/Derenzio%20and%20Hanlon\\_Mozambique%20paper%20rev%20120107.pdf](http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/Derenzio%20and%20Hanlon_Mozambique%20paper%20rev%20120107.pdf)
- Hanlon, Joseph (2002): Are donors to Mozambique promoting corruption?, Crisis States Programme Working Paper No.15, London School of Economics.
- Welthungerhilfe (2006): Die Wirklichkeit der Entwicklungszusammenarbeit – 14. Bericht 2005/2006 – Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Deutsche Welthungerhilfe e.V. und terre des hommes Deutschland e.V., URL: [http://www.tdh.de/content/materialien/download/index.htm?&action=details&id=222&select\\_category=&page=1&sort\\_order=1&search\\_term=](http://www.tdh.de/content/materialien/download/index.htm?&action=details&id=222&select_category=&page=1&sort_order=1&search_term=)

- DFID policy paper (2004): Poverty Reduction – Budget Support, Department for International Development/DFID, London, URL: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/prbspaper.pdf>
- Djafari, Nassir (2006): „Budgethilfe – Erfahrungen und Perspektiven“, in: E+Z 7/2006.
- ODI – Driscoll, Ruth / Christiansen, Karin / Booth, David (2005): Progress reviews and performance assessment in poverty-reduction strategies and budget support – A survey of current thinking and practice, Overseas Development Institute, London, URL: [http://www.odi.org.uk/publications/reports/JICA\\_report\\_web.pdf](http://www.odi.org.uk/publications/reports/JICA_report_web.pdf)
- Neuhoff, Hans-Peter (2005): Interview in F+Z 1/2005.