



ONLINE

DOKUMENTATION

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

18. August 2008

Prof. Dr. Peter Molt

Andrea Kolb

www.kas.de

Budgethilfe – ein geeignetes Instrument zur Umsetzung der Pariser Erklärung?

Budgethilfe scheint sich zu einem wichtigen Bestandteil der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu entwickeln. Sie soll zur Umsetzung der Pariser Erklärung dienen, d.h. zur Verwirklichung der fünf Partnerschaftsverpflichtungen beitragen: Eigenverantwortung der Partnerländer, Ausrichtung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, Geberharmonisierung, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht.

Insbesondere die EU, die Niederlande, Großbritannien und die skandinavischen Länder wollen Budgethilfe zu einer zentralen Finanzierungsform machen. Hilfszusagen sollen weitgehend auf Budgethilfe umgestellt und die in Aussicht gestellte Erhöhung der Entwicklungshilfe primär über dieses Stabilisierungs- und Armutsbekämpfungsinstrument verwirklicht werden. Neu ist das Instrument der Budgethilfe allerdings nicht. Die Weltbank, der IMF und auch bilaterale Geber leisten bereits seit langem unter unterschiedlichen Bezeichnungen direkte Zuwendungen zu den Staatshaushalten.

Das Wesen der Budgethilfe besteht darin, dass Geber ihre Mittel direkt in das nationale Budget des Partnerlandes einzahlen, sodass die Abwicklung unter Nutzung der Allokations-, Beschaffungs- und Rechnungslegungssysteme des Partnerlandes erfolgt. In der Regel knüpfen die Geber die Budgethilfe an ex-ante vereinbarte Konditionalitäten, von deren Erfüllung die Auszahlung der Budgethilfe abhängt.

Budgethilfe ist eine Finanzierungsform des sogenannten „Program-based Approach“ (PBA) und von Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung (PGF). Unter PBA wird die unmittelbare und zwischen den Gebern abgestimmte Unterstützung von Strategien und Programmen der Partnerländer verstanden, die diese in eigener Verantwortung erarbeitet haben und selbst steuern. PGF ist eine Teilmenge der PBAs. Sie betrifft die Finanzierungsform der EZ und ist der Oberbegriff von Budgethilfe, Korbfinanzierung und Projektfinanzierungen (SWAP u.a.).

Von *allgemeiner* Budgethilfe spricht man, wenn Einzahlung und Abwicklung von Gebermitteln über das nationale Budget erfolgt ohne spezifische Zweckbindung und Einzelverwendungsnachweise. Bei der *sektoralen* Budgetfinanzierung werden die in den Haushalt eingezahlten Gebermittel für die Verwendung in einem bestimmten Sektor reserviert („earmarking“). Bei Korbfinanzierungen zahlen mehrere Geber auf ein gemeinsames Sonderkonto (Korb) ein, von dem nach einheitlichen Verfahren für die Programmpurpose ausgezahlt wird. In Abhängigkeit von den Kapazitäten auf der Nehmerseite kann ein solcher Korb entweder von den



Gebern, der Regierung des Partnerlands oder beiden gesteuert werden. Ein SWAp (Sector Wide Approach) ist ein programmbasierter Ansatz in einem Sektor.

Die Paris-Agenda enthält eine Liste von zwölf Zielen, die bis zum Jahr 2010 verwirklicht werden sollen. So sollen mindestens 85% der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA), die in den staatlichen Sektor fließen, im Staatshaushalt des jeweiligen Empfängerlandes verbucht werden. Mindestens 75% der ODA sollen im Rahmen ein- oder mehrjähriger Zeitpläne und mindestens 66% der ODA im Rahmen von programmgestützten Ansätzen vergeben werden, insbesondere durch Budgethilfen.

Die Bundesregierung hat nach Angaben der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Jahr 2007 allgemeine Budgethilfe an Mosambik, Sambia, Tansania und Uganda geleistet. Zusätzlich wurden investitionsbezogene Sektorhilfen ausgezahlt. Dazu zählen sektorale Budgetfinanzierungen in Malawi, Ruanda und Vietnam, Korbfinanzierungen in Burkina Faso, Honduras, Kirgistan, Mosambik und Tansania sowie SWAp in Afghanistan, Costa Rica, Ghana, Jordanien, Niger, Ruanda, Sambia, Tansania, Tschad und Uganda. Abgewickelt wird die deutsche Budgethilfe über die KfW.

Von einem Paradigmenwechsel zu sprechen wäre allerdings verfrüht. Dennoch deutet sich dieser bei den multilateralen Gebern an: Es gibt bei ihnen einen klaren Trend zu mehr Budgethilfe, obwohl bisher keine ausreichende Erfahrungsgrundlage für eine Entscheidung für oder gegen diese Finanzierungsform vorliegt. In der Tat ist eine aussagekräftige Bewertung der bisherigen Auswirkungen von Budgethilfe auf die Entwicklung der begünstigten Länder zum derzeitigen Zeitpunkt schwierig. Dennoch zeichnen sich erste Tendenzen in den bisher durchgeführten Evaluierungen ab.

Ziel der Vergabe von Budgethilfe ist die Verbesserung der staatlichen Sozialleistungen und der öffentlichen Verwaltung in den Entwicklungsländern. Es wird angenommen, dass die Konditionierung der Hilfe Anreize zu politischen Veränderungen schafft und dass sich Partnerregierungen mit Reformprogrammen stärker identifizieren. Budgethilfe soll zu einer Verbesserung der Planungsprozesse führen, zu geringeren Transaktionskosten und einer effizienteren Geberkoordination. Der gemeinsam von Gebern und Partnerregierung geführte Politikdialog soll dabei aufgewertet werden. Es wird angenommen, dass diese Finanzierungsform auch die Rechenschaftslegung gegenüber Parlamenten und Rechnungshöfen vorantreibt und dadurch mehr Transparenz schafft. Durch die Verbesserung der Staatsleistungen soll schließlich die Legitimität des Staates bei den Bürgern gestärkt und die nationale Kohäsion gefördert werden.

Risiken werden vor allem im administrativen und finanztechnischen Bereich prognostiziert. Fehlverwendungen, mangelnde Durchführungskapazität und Veruntreuung der gewährten Mittel werden befürchtet. Diese sollen durch intensive Bemühungen um eine qualifizierte Finanzverwaltung vermindert werden. Denn durch Blockaden im Verwaltungsbereich haben Empfängerländer oft erhebliche Schwierigkeiten, die nationalen Strategien in sektorale und regionale umzusetzen.

Die Qualifizierung des Personals in der zentralen Finanzverwaltung ist eine große Herausforderung. Es gilt die Fach-, Regional- und Lokalverwaltungen nicht nur korruptionsresistent zu machen, sondern vor allem effizienter im Hinblick auf die Durchführung der finanzierten Programme.



Wichtig ist jedoch, dass durch die Bevorzugung der Förderung eines qualifizierten Finanzmanagements die eigentlichen Entwicklungsziele nicht in den Hintergrund geraten. Demokratieförderung, politische Reformen in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik dürfen nicht zugunsten politischer Stabilität vernachlässigt werden.

Befürchtet wird auch, dass Budgethilfen die Eigenanstrengungen der Partnerregierungen untergraben, insbesondere was die Steigerung der wirtschaftlichen Produktivität betrifft und die Bemühungen, mittel- oder langfristig eine ausgewogene Finanzierung der Staatsausgaben zu erreichen. Denn kein noch so intensiver Politikdialog wird die gleiche Kraft entfalten wie wirtschaftliche Zwangslagen.

Budgethilfe kann schließlich die parlamentarische Verantwortlichkeit beeinträchtigen, wenn den Parlamenten ihr Haushaltsbewilligungsrecht abgesprochen wird und Entscheidungen über den Staatshaushalt allein in den Verhandlungsrunden der Regierung und der Gebergemeinschaft gefällt werden. Sofern das Parlament vor vollendete Tatsachen gestellt und vor allem die Opposition hierdurch in ihren Rechten beschnitten wird, konterkariert Budgethilfe jegliche Bemühungen zur demokratischen Verantwortlichkeit sowie die institutionelle Kontrolle durch die Parlamente.

Wenn Regierungen in erster Linie versuchen, die Auflagen der Geber zu erfüllen, sehen sie sich der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament und der Bevölkerung oftmals entzogen. Die Anreize, Rechenschaft gegenüber den Bürgern abzulegen, fehlen.

Budgethilfe kann in denjenigen Empfängerländern positive Wirkungen erzielen, die eine starke, legitimierte, reformwillige und demokratisch gefestigte Regierung haben. Die Wirksamkeit von Budgethilfe setzt Transparenz, Rechenschaftspflicht, Kontrolle demokratischer Institutionen und unabhängige Evaluierung voraus. Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann Budgethilfe die Qualität und Kapazität der öffentlichen Finanzverwaltung im Partnerland stärken, nationale wirtschaftspolitische und soziale Reformprozesse unterstützen und zu einer vorläufigen Stabilisierung öffentlicher Einnahmen und Ausgaben in bestimmten sozialen Sektoren beitragen. Dafür ist es notwendig, dass zusätzlich zur Vergabe von Budgethilfe auch der Auf- und Ausbau institutioneller Kapazitäten der nationalen, regionalen und lokalen Finanzverwaltungen und Parlamente gefördert wird.

Die meisten Länder, denen Budgethilfe gewährt wird bzw. gewährt werden soll, weisen jedoch in der einen oder anderen Hinsicht Defizite auf. Hier muss hinterfragt werden, wie gravierend diese Defizite sind, wie es mit den Chancen zur Verbesserung steht und ob die damit verbundenen Risiken wegen der mit dem Instrument verbundenen Vorteile akzeptiert werden können. Für fragile Staaten müssen eigene Formen der Unterstützung gefunden werden.

Eine rigorose Ablehnung der Beteiligung an der allgemeinen Budgethilfe liegt nicht im deutschen Interesse. An der allgemeinen Budgethilfe hat sich Deutschland bisher nur in geringem Umfang beteiligt und der sektoralen Programmhilfe den Vorzug gegeben. Allerdings hat die deutsche Bundesregierung angekündigt, die Beteiligung an der allgemeinen Budgethilfe in den nächsten Jahren auszubauen.

Die deutsche Beteiligung am Dialog innerhalb multilateraler Organisationen bzgl. der Vergabe allgemeiner Budgethilfen ist bisher unzureichend und sollte in jedem Fall intensiviert werden. Insbesondere bei den Verhandlungen um Budgethilfen durch die Weltbank und die EU



sollte Deutschland sein Mitspracherecht noch intensiver nutzen und folgende Aspekte verstärkt einfordern:

(1) Differenzierte Diskussion zu den politischen Prozessen in den Partnerländern

Deutschland sollte sich in Accra dafür einsetzen, dass die internationale Debatte nicht einseitig auf die Verschärfung der Paris-Kriterien fokussiert wird. Die Paris-Kriterien zur verbindlichen Verpflichtung zu machen, ist allein nicht zielführend. Die Bundesregierung sollte vielmehr auf eine differenzierte Diskussion drängen, insbesondere im Hinblick auf die politischen Prozesse in den Partnerländern und die Frage der „ownership“ der Bürger, vor allem die der armen Bevölkerung. Sie sollte einfordern, dass die tatsächlichen Wirkungen der Paris Agenda und der Budgethilfe einer detaillierten Prüfung unterzogen werden. Für die Stabilisierung fragiler Staaten müssen spezifische Lösungen gesucht werden.

(2) Förderung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen weiterhin in den Mittelpunkt stellen

Deutschland sollte versuchen zu verhindern, dass durch die mit der Budgethilfe verbundene Schwerpunktsetzung auf die Stärkung finanztechnischer und zentralistischer Strukturen andere wichtige entwicklungspolitische Ziele nicht vernachlässigt werden. Hierzu gehören insbesondere die Förderung demokratischer Institutionen, die Beteiligung und Motivation der Bevölkerung durch einen dezentralisierten Ansatz und die Stärkung einer eigenständigen Zivilgesellschaft.

(3) Nachhaltigkeit als oberstes Prinzip

Exitstrategien, d.h. Entwürfe von Szenarien für die Ära nach dem Rückzug aus der Budgethilfe, müssen entworfen werden. Denn Budgethilfe ist an sich temporär angelegt. Der Rückzug aus der Budgethilfe wird Risiken mit sich bringen, denen schon jetzt vorgebeugt werden muss, damit Budgethilfe ihre erhoffte langfristige Wirkung der Stabilisierung erzielen kann. Um die Abhängigkeit von allgemeinen und sektoralen Budgethilfen mittelfristig zu verringern, wäre beispielsweise auch zu überlegen, ob Budgethilfe nicht als eine Art Prämie für demokratische und gute Regierungsführung gehandhabt werden könnte.

(4) Kritischere Auswahl der Empfängerländer

Budgethilfe ist nur für wenige Länder geeignet. In diesen Ländern muss Budgethilfe mit anderen Instrumenten kombiniert werden („Instrumenten-Mix“). Für den Wiederaufbau fragiler Staaten ist Budgethilfe kein geeignetes Instrument, auch nicht in Kombination mit anderen Hilfen. Auch für Staaten, die inzwischen nicht mehr von internationaler Hilfe abhängig sind wie beispielsweise die Schwellenländer, bedarf es gesonderter Strategien und Instrumente. Die Pariser Erklärung ist für diese Kategorien von Ländern nur bedingt anwendbar.

(5) Kriterien zur Auswahl der Empfängerländer transparenter machen

Die Kriterien zur Auswahl der Budgethilfe-Empfängerländer und die Gewichtung der einzelnen Kriterien sollten einerseits transparenter dargestellt und andererseits überprüft werden, weil sie zum Teil nicht den Auffassungen deutscher EZ-Durchführungsorganisationen entsprechen. In Deutschland sind die offiziellen Vergabekriterien des BMZ für Budgethilfe zwar öffentlich, ihre Gewichtung bei der Länderauswahl bleibt im Einzelfall bisher jedoch unklar.



(6) Konditionalität umsetzen

Im Fall schwerer Verstöße gegen die Menschenrechte und gegen internationale Standards und Vereinbarungen sollten die Geberländer konsequenter und schneller mit Sanktionen reagieren. Die Zusammenarbeit zwischen Partnerregierungen sollte in diesen Fällen nicht fortgeführt werden, um keine falschen Zeichen der Befürwortung zu setzen. Nichtregierungsorganisationen spielen in diesen Fällen eine wichtige Rolle bei der fortzuführenden Unterstützung der Bevölkerung. In jedem Fall sollte verhindert werden, dass sogenannte „Mittelabflussprobleme“ zu Finanzierungen von Projekten führen, die nicht im Interesse Deutschlands sind.

Auch bei geringeren Verstößen gegen Vereinbarungen in Bezug auf die Entwicklungsziele und die Mitteladministration, sollten im Politikdialog noch stärker die Erfüllung der vereinbarten Konditionen eingefordert werden.

(7) Konzentration der Bundesregierung auf wenige Länder

Deutschland sollte schließlich erwägen, die deutsche Beteiligung an der Budgethilfe auf die wenigen Länder, die wirklich die Voraussetzungen für eine effiziente Anwendung des Instruments bieten, zu konzentrieren. Damit würden die Chancen auf eine führende moderierende Rolle Deutschlands im politischen Dialog verbessert, vor allem wenn parallel dazu mit der Partnerregierung ergänzende Programme in politisch wichtigen Bereichen vereinbart werden, etwa die Stärkung des Parlaments und anderer demokratisch gewählter Körperschaften, der Sicherheitsorgane, des Gerichtswesens und der örtlichen Selbstverwaltung. Denn eine signifikante Erhöhung der EZ-Mittel wird nur dann helfen, wenn auch politische und soziale Veränderungen stattfinden.

(8) Stärkere Einbindung von internationalen NROs im Rahmen der Budgethilfeprogramme

Budgethilfe kann nur dann zielführend sein, wenn die demokratischen Institutionen ihre Kontrollfunktion wahrnehmen und sich an politischen Entscheidungsprozessen beteiligen. Mindestens eine zeitgleiche (wenn nicht eine im Vorfeld stattgefundene) Förderung dieser demokratischen Institutionen ist also eine der Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung von Budgethilfe. Die Förderung von Parlamenten und Parteien durch multilaterale Geber beschränkt sich allerdings häufig auf die technische Unterstützung der Verwaltungen und Ausschüsse auf der nationalen Ebene. Daher müssen internationale NROs noch stärker eine über solche Fördermöglichkeiten hinausgehende Rolle in diesem Themenfeld wahrnehmen. Gerade die deutsche EZ verfügt mit ihren politischen Stiftungen über ein hierfür international anerkanntes und bewährtes Instrumentarium.

(9) Stärkere Einbindung politischer Stiftungen im Rahmen der Budgethilfeprogramme

Durch eine stärkere Einbindung der politischen Stiftungen im Rahmen der Budgethilfeprogramme könnte der Dialog der unterschiedlichen Akteure bzgl. der öffentlichen Haushaltsführung und Finanzkontrolle gefördert und systematisiert werden. Die politischen Stiftungen könnten gemeinsam mit ihren lokalen Partnern, dem BMZ und anderen Gebern im jeweiligen Land Lösungen ausarbeiten, wie auf nationaler und insbesondere auf dezentraler Ebene dieser Dialog verbessert werden kann.



(10) Keine Budgethilfe ohne Projekthilfe („Instrumenten-Mix“)

Die im Rahmen von programm-basierten Gemeinschaftsfinanzierungen (PBAs) vereinbarten Politikreformen sollten durch Beratungsleistungen begleitet werden. In jedem Falle sollte Deutschland nur den Ländern Budgethilfe gewähren, in denen es auch mit Programmen und Projekten tätig ist. Dort sollte die aus langjähriger Projekterfahrung vorhandene sektorale Expertise der deutschen EZ noch systematischer mit dem Sektorpolitikdialog und insbesondere auch mit den entsprechenden Finanzierungsaspekten verknüpft werden. Dieser sogenannte „Instrumentenmix“, d.h. die Verzahnung der einzelnen EZ-Instrumente, ist auch eine Empfehlung des 2008 erschienenen Berichts des deutschen Bundesrechnungshofes: Am effektivsten scheint die Kombination verschiedener EZ-Instrumente zu sein.

(11) Eigenverantwortung statt kollektive Verantwortung

Mit einer Konzentration auf wenige Partnerländer würde auch das Prinzip der Verantwortlichkeit der einzelnen Akteure gestärkt werden. Die Entscheidung über die Höhe der Beteiligung an der Budgethilfe, die Konditionen und die Messung ihrer Fortschritte erfolgt in einem bisher intransparenten Prozess, für dessen Ergebnis letztlich niemand wirklich verantwortlich gemacht werden kann, weder das Partnerland noch die jeweilige Entwicklungsorganisation. Das Prinzip der Eigenverantwortung darf nicht zugunsten einer nicht mehr fassbaren kollektiven Verantwortlichkeit geschwächt werden. Denn das System kollektiver Verantwortlichkeit ist ein schlechtes Motivationssystem.

(12) Geberkoordinierung „proaktiv“ vorantreiben

Einer der wichtigsten Gesichtspunkte der Pariser Erklärung ist die Forderung nach einer besseren Koordinierung und Arbeitsteilung der Geber. Hiergegen gibt es jedoch noch immer großen Widerstand seitens der Geber, obwohl sie sich grundsätzlich weiter für eine engere Kooperation aussprechen. Viel wäre gewonnen, wenn zumindest die Mitgliedsländer der EU ihre diesbezüglichen Zusagen (European Consensus und Code of Conduct) einhalten würden und es damit wenigstens innerhalb der EU zu einer engeren Abstimmung käme. Die über die Europäische Kommission durchgeführte Gemeinschaftshilfe und die bilateralen Hilfen der Mitgliedsländer machen 55% der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe aus und unterstützen vor allem die afrikanischen Länder südlich der Sahara, wo sich die meisten Niedrigeinkommensländer und krisenanfälligen Staaten befinden.