



Statement Preuß zum Shadow DAC 2006

1. Budgethilfe: Ein trockenes Thema

Es geht heute nicht um ein aufregendes Land oder um eine exotische Region, es geht nicht um einen interessanten Sektor. Heute geht es um ein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. Es geht um das Instrument Budgethilfe: also um einen Fluss finanzieller Ressourcen an die Regierung eines Entwicklungslandes, ohne dass diese Unterstützung an ein konkret greifbares, vorzeig- und beschreibbares Projekt gebunden wäre.

2. Mittel „einfach so“ weggeben?

Für viele Menschen, für Bürger und Steuerzahler, wenn sie denn überhaupt an Entwicklungszusammenarbeit interessiert sind, ist ein solches Vorgehen nicht ohne weiteres nachvollziehbar. Schon unserem eigenen Staat gibt man ungern einen Teil seines Einkommens ab; dass aber Mittel „einfach so“ an nicht immer Vertrauen erweckende Entwicklungsländerregierungen gegeben werden sollen, führt nicht nur an Stammtischen, sondern auch im Bundestag zu kontroversen Diskussionen, die sehr ernsthaft geführt werden.

3. Eine erste Zwischenbilanz in unserem „Schattenbericht“

Unser aktueller Bericht „Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe“ zieht in seinem zweiten Teil unter der Überschrift „Budgetfinanzierung als Instrument der Armutsbekämpfung?“ eine erste Zwischenbilanz aus zivilgesellschaftlicher Sicht. In meinem Statement fasse ich die Hauptaussagen kurz zusammen.

4. Was ist Budgethilfe überhaupt?

Budgethilfe ist ein Instrument aus der Werkzeugkiste programmorientierter Entwicklungszusammenarbeit. Statt der Förderung eines isolierten Einzelprojekts mit begrenzter Ausstrahlung auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes sollen durch Budgethilfe Maßnahmen gefördert werden, die sich entweder auf einen volkswirtschaftlichen Sektor (zum Beispiel die Landwirtschaft oder die Wasserversorgung), auf eine konkrete Zielsetzung auf nationaler Ebene (zum Beispiel die Erreichung einer 100prozentigen Einschulungsrate der Kinder eines Jahrgangs) oder allgemein die Finanzierung staatlicher Aufgaben beziehen. Wenn sich mehrere Mitglieder der Gebergemeinschaft an diesem Vorgehen beteiligen, spricht man von Budgethilfe als Teil „programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung“.

5. Verfahren

Budgethilfe ist die Finanzierung des Haushalts des Partnerlandes durch den direkten Transfer von Finanzmitteln eines oder mehrerer Geber an das Finanzministerium dieses Landes. Die zugewiesenen Mittel werden entsprechend den Haushaltsvorschriften des Empfängerlandes verwaltet.

6. Ziele der Budgethilfe und Erwartungen an das Instrument

Anders als die projektorientierten Finanzierungsformen soll Budgethilfe zu mehr makroökonomischer Stabilität, stärkerem wirtschaftlichem Wachstum und einer effektiveren Armutsbekämpfung beitragen. Man geht ferner davon aus, dass die Kosten, die für die Planung, Durchführung und Überprüfung von Einzelprojekten („Transaktionskosten“) sowohl auf Geber- wie auf Empfängerseite einen hohen Aufwand bedeuten, bei der Budgetfinanzierung geringer ausfallen. Durch die vorherige Vereinbarung mehrerer Geber, bestimmte Sektoren oder Ziele zu fördern, kann ihre Zusammenarbeit erleichtert werden und Kapazitäten für einen intensiven Partnerdialog freisetzen. Die Erfüllung von an die Budgethilfe geknüpften Voraussetzungen wie Transparenz und Rechenschaftspflicht kann die institutionelle Leistungsfähigkeit der staatlichen Finanzadministration des Partnerlandes erhöhen. Am wichtigsten: die Eigenverantwortung der Regierungen der Entwicklungsländer soll gestärkt werden, da es um die Verteilung „eigener“ Haushaltsmittel geht.

7. Relevanz des Instruments

Einer der Vorreiter in Sachen Budgethilfe ist die Europäische Kommission. Ihr Anteil am Europäischen Entwicklungsfonds EEF hat sich zwischen 1999 und 2004 auf 724 Mio. Euro erhöht und damit fast vervierfacht; fast ein Drittel des gesamten EEF werden damit als Budgethilfe an die AKP-Länder gewährt.

In der 2004 auf OECD-Ebene verabschiedeten „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ genauso wie im Europäischen Konsensus über Entwicklungspolitik haben sich die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten zu einer signifikanten Steigerung des Anteils der Budgethilfe an ihrer Entwicklungszusammenarbeit bekannt. Weltweit hat Budgethilfe derzeit einen Anteil von 5 Prozent an der *Official Development Assistance*; die Tendenz ist steigend.

8. Erfahrungen und Fragezeichen

Die bisherigen Erfahrungen mit Budgethilfe sind ausgesprochen lückenhaft und lassen weder eine umfassende Beurteilung noch einen Vergleich mit den Wirkungen traditioneller Projektfinanzierung zu. Fallstudien führen zu sehr unterschiedlichen Bewertungen seitens der Empfänger, der Geber oder der beteiligten Gutachter. Wir haben die Budgethilfepraxis in Malawi, Uganda, Nicaragua, Mosambik und Tansania untersucht – die Ergebnisse sind gemischt. In Malawi, eigentlich ein Musterland der Entwicklungszusammenarbeit, war die Haushaltsdisziplin dermaßen zerrüttet, dass Abweichungen der tatsächlichen von den geplanten Ausgabepositionen um bis zu 40 Prozent die Aufstellung des Haushalts als großes Theater erscheint, um der Geberländer willen veranstaltet. In Uganda, wo die Budgethilfe mit 41 Prozent den größten Teil der externen Hilfe ausmacht, ist nicht nur die Geberkoordination mangelhaft – 13 Geber verwalten 24 unterschiedliche Budgethilfevarianten! -, sondern auch die Ausgabenkontrolle problematisch und die Qualität der sozialen Dienstleistungen mangelhaft. In Nicaragua gibt es aufgrund der aktuellen Regierungskrise Probleme bei der Aufstellung des Haushalts, so dass einige Geber die Auszahlung der Budgethilfe wegen inakzeptabel hoher treuhänderischer Risiken eingestellt haben – und damit einer Forderung der nicaraguanischen Zivilgesellschaft nachkamen, die für die Aussetzung dieser Form der Hilfe plädierten, weil sie nicht für Armutsbekämpfung eingesetzt wurde. Im Fall Mosambik sind trotz eines Budgethilfeanteils von mehr als 30 Prozent die Transaktionskosten nicht gesunken. Und in Tansania sind trotz einer wesentlichen Erhöhung der Mittel für Sozialausgaben im Staatshaushalt keine Auswirkungen auf die ländliche Armut festzustellen.

9. Wertung

Wir sind nicht der Auffassung, dass Budgethilfe als Instrument keine positiven Wirkungen entfalten kann. Im Gegenteil: die eingangs dargestellten Erläuterungen sprechen dafür, dass Budgethilfe in der Hand verantwortungsvoller Regierungen tatsächlich zu größerer Eigenverantwortung, zu einer verbesserten Finanzsteuerung und zu einer stabileren makroökonomischen Position führen kann, von anderen positiven Effekten im Hinblick auf Armutsbekämpfung ganz abgesehen. Es wäre verfrüht, zu einer negativen Bewertung zu kommen. Allerdings ist es aus unserer Sicht genauso verfrüht, das Instrument Budgethilfe mit der aktuell beobachtbaren Geschwindigkeit in den entwicklungspolitischen *mainstream* zu bringen - wenn es richtig ist, dass positive Wirkungen nur zeitverzögert gemessen werden können, dann trifft dies auch auf negative und nicht beabsichtigte Effekte zu. Das Instrument der Budgetfinanzierung sollte, bis verlässliche Untersuchungen seiner Wirkung auf die Armutsbekämpfung vorliegen, im Zuge von auf internationaler Ebene abgestimmten Pilotmaßnahmen zusätzlich zu den bisherigen Instrumenten ausgestattet werden.

10. Schlussfolgerungen und Ausblick

Auf der Basis der wenigen Erfahrungen lassen sich einige vorläufige Schlussfolgerungen ableiten.

Budgethilfe wirkt vor allem bei Vorliegen günstiger Rahmenbedingungen und kann dann demokratische Tendenzen in Entwicklungsländern verstärken, wenn der Gesamthaushalt einschließlich der externen Zuweisungen demokratischer Kontrolle unterworfen und auch für die interessierte Öffentlichkeit transparent ist. Ein unterstützenswerter Nebeneffekt, der gleichwohl durch Begleitmaßnahmen forciert werden sollte, besteht in der Stärkung und dem Ausbau öffentlicher Finanzverwaltungen.

Es erscheint zwar nachvollziehbar, dass die Geber bei der Budgethilfe – aufgrund des begrenzten Zugriffs bei der Verausgabung der übertragenen Mittel – großen Wert auf Konditionalitäten legen. Bei einer größeren Gruppe von Gebern kann es aber dazu kommen, dass entweder die Konditionalitäten addiert werden oder aber – bei Vorliegen von Interessen außerhalb des entwicklungspolitischen Raums – der kleinste gemeinsame Nenner vereinbart wird. Beides entspricht nicht den Zielsetzungen – größtmögliche Eigenverantwortung des Empfängerlandes bei gleichzeitig verstärktem politischem Dialog. Auch dieses vermutlich sich nicht von heute auf morgen einstellende Gleichgewicht spricht dafür, bei der Einführung dieses Instruments behutsam vorzugehen.

Zivilgesellschaftliche Beteiligung ist ein wichtiger Beitrag zur Demokratisierung öffentlicher Verwaltungsstrukturen. Lokale nichtstaatliche Organisationen sollten daher – entweder direkt durch Transfers des Nationalstaats oder durch ihre Partnerorganisationen im Norden – durch gezielte Kapazitätsstärkung dazu in die Lage versetzt werden. Das Instrument Budgethilfe funktioniert nur dann, wenn demokratische und zivilgesellschaftliche Instanzen in den Entwicklungsländern kontrollieren können, wie die Mittel verwendet werden.

Auf absehbare Zeit werden viele Länder nicht die Voraussetzungen für den Erhalt von Budgethilfe erfüllen. Diese Länder gehören zu den Schlusslichtern bei den bekannten Indices wie *Human Development Index* oder Welt-Hunger-Index. Ihre Bevölkerung leidet Not. Wenn sich Entwicklungszusammenarbeit nicht von diesen Menschen abwenden will, wird sie auf andere bewährte Formen der projektgebundenen Zusammenarbeit zurückgreifen müssen. Damit von diesen Leistungen korrupte und unfähige Regierungen nicht alimentiert werden, sollten hier vorrangig die entwicklungspolitische Arbeit von Kirchen, Stiftungen und anderen Nichtregierungsorganisationen gefördert werden.