

BUDGETHILFE

ALS INSTRUMENT DER ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

WIRKUNGEN UND HERAUSFORDERUNGEN IN GHANA, MOSAMBIK,
DEN PALÄSTINENSISCHEN AUTONOMIEGEBIETEN UND VIETNAM

**EINE BESTANDSAUFNAHME VON PETER MOLT
UND KAS-AUSLANDSMITARBEITERN**

GERHARD WAHLERS (HRSG.)

ISBN 978-3-940955-24-1



INHALT

5	VORWORT	
		<i>Gerhard Wahlers</i>
9	1. STEHT MIT BUDGETHILFE EIN ENTWICKLUNGS- POLITISCHER PARADIGMENWECHSEL BEVOR?	
		<i>Peter Molt</i>
39	2. EUROPÄISCHE BUDGETHILFE – QUO VADIS?	
		<i>Denis Schrey</i>
53	3. ERFAHRUNGEN MIT BUDGETHILFE IN DEN PARTNERLÄNDERN DER KAS	
	3.1. Ghana	
		<i>Klaus D. Loetzer und Daniel Vaupel</i> 55
	3.2. Mosambik	
		<i>Ingo Scholz</i> 77
	3.3. Palästinensische Autonomiegebiete	
		<i>Thomas Birringer und Ingo Büttner</i> 97
	3.4. Vietnam	
		<i>Willibold Frehner und Maïke Lerch</i> 125
139	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	
		<i>Andrea Kolb</i>
147	DIE AUTOREN	

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

© 2008, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin

*Umschlagfoto: Frank Windeck, KAS-Büro Johannesburg/Südafrika
Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.*

Satz: workstation gmbh, produktionservice für analoge & digitale medien, Bonn.

Druck: Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim.

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-940955-24-1

VORWORT

Seit ihren Anfängen in den 1960er Jahren hat die Entwicklungspolitik zahlreiche Reformen erfahren. Nach der Unabhängigkeit vieler Länder in Afrika, Asien und Lateinamerika wurden die ersten Entwicklungsprojekte unter dem Motto „Entwicklung durch Wachstum“ ins Leben gerufen. Dieses Konzept wurde, als die erhofften Wachstumsfortschritte in den 1970er Jahren nicht eingetreten waren, von der Grundbedürfnisstrategie mit dem Ziel der direkten Armutsbekämpfung abgelöst.

Die 1980er Jahre waren geprägt durch hohe Verschuldungen der Entwicklungsländer und die ersten vom Internationalen Währungsfonds (IWF) zusammen mit der Weltbank initiierten Strukturanpassungsprogramme. Die dabei entstandenen sozialen Notlagen sollten mit den so genannten Programmen zur Abfederung der negativen sozialen Effekte auf die Bevölkerung (PAMSCAD) korrigiert werden. Dies war auch der Beginn der vom IWF und der Weltbank eingeläuteten Phase der Marktliberalisierung und makroökonomischen Stabilisierung der Entwicklungsländer.

In den 1990er Jahren wurden die Prinzipien der „nachhaltigen Entwicklung“ sowie der „Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe“ postuliert. Zunehmend rückten der Ressourcenverbrauch und die Umweltverträglichkeit in den Blickpunkt. Sie wurden in der „Agenda 21“ verankert, dem Vorläufer der UN-Millenniumserklärung im Jahr 2000 mit ihrer verheerenden Bilanz über die bisherigen Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und dem Ziel der Halbierung der weltweiten Armut.

Auf diesem Fundament setzt die Pariser Erklärung (2005) an, mit der die internationale Gemeinschaft erneut den Versuch unternimmt, die Wirksamkeit der EZ zu verbessern. Die hier zugrunde gelegte Strategie orientiert sich an fünf Kernprinzipien: Stärkung der Eigenverantwortung der Partnerländer, Partnerausrichtung auf die Empfängerländer,

Geberharmonisierung, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht. Die bisherigen Fortschritte bei der Umsetzung der Prinzipien wurden auf dem Gipfeltreffen in Accra/Ghana vom 2. bis 4. September 2008 mit dem dritten „High Level Forum“ zur Wirksamkeit der EZ überprüft und das weitere Vorgehen nach dem Fahrplan der Pariser Erklärung beschlossen.

Zu einem zentralen Hebel der Umsetzung sind insbesondere die programm-basierten Ansätze (PBA) geworden, d.h. die unmittelbare und zwischen den Gebern abgestimmte Unterstützung von Maßnahmen der Partnerländer, die diese in eigener Verantwortung erarbeiten und steuern. PBAs wurden innerhalb weniger Jahre zur meist diskutierten Modalität der EZ. Budgethilfe ist die vorwiegend verwendete Finanzierungsform dieses programm-basierten Ansatzes. Allgemeine Budgethilfe bedeutet, dass die 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. Deutschland hat sich bisher nur in geringem Umfang an der allgemeinen Budgethilfe beteiligt und der sektoralen Programmhilfe den Vorzug gegeben. Erwähnt werden sollte auch, dass Budgethilfe kein neues Instrument ist. Die Weltbank und der IMF leisten bereits seit langem unter unterschiedlichen Bezeichnungen direkte Zuwendungen zu den Staatshaushalten.

Ziel der Vergabe von Budgethilfe ist die Verbesserung der staatlichen Sozialleistungen und der öffentlichen Verwaltung der Entwicklungsländer. Sie soll Planungsprozesse der Partnerregierungen erleichtern, Transaktionskosten senken und auch die Geberkoordination verbessern helfen. Befürworter erhoffen sich eine Aufwertung des von den Gebern und der Partnerregierung geführten Politikdialogs. Es wird angenommen, dass das Instrument der Budgethilfe die Rechenschaftslegung gegenüber den Parlamenten und Rechnungshöfen vorantreibt und zu mehr Transparenz beiträgt. Damit Budgethilfe kompetent von den Partnerländern abgewickelt werden

kann, bedarf es allerdings einiger Grundvoraussetzungen. Hierzu gehören nicht nur qualifizierte Finanzverwaltungen, sondern auch funktionierende Parlamente und eine aktive Zivilgesellschaft, die sich an politischen Entscheidungen beteiligen und vor allem ihre Kontrollfunktion wahrnehmen.

Seit fast 50 Jahren setzt sich die Konrad-Adenauer-Stiftung weltweit für die Stärkung demokratischer und rechtstaatlicher Strukturen ein. Die Förderung von Parlamenten und zivilgesellschaftlichen Organisationen ist dabei einer ihrer Schwerpunkte. Über die Darstellung der in Deutschland derzeit über Budgethilfe geführten Debatte hinaus verfolgt diese Broschüre daher die Frage, inwieweit Budgethilfe tatsächlich zu einer Effizienz- und Effektivitätssteigerung der EZ beitragen kann. Anhand der Erfahrungen mit Budgethilfe in vier Partnerländern der KAS werden Bestandsaufnahmen und Bewertungen erstellt. Auf dieser Basis schließlich folgen Schlussfolgerungen für die Entwicklungspolitik.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre.

*Dr. Gerhard Wahlers
Stellvertretender Generalsekretär
der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

1. STEHT MIT DER ALLGEMEINEN BUDGETHILFE EIN ENTWICKLUNGSPOLITISCHER PARADIGMENWECHSEL BEVOR?

Peter Molt, August 2008

Vom 2. bis 4. September 2008 trafen sich in Accra (Ghana) Minister, Direktoren von bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfe-Organisationen sowie Vertreter der Zivilgesellschaft aus mehr als 100 Ländern zum dritten *High Level Forum on Aid Effectiveness*. Das Forum sollte den 2005 in Paris begonnenen Prozess der Verbesserung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bewerten und fortführen und damit zu einem weiteren Meilenstein im Prozess der Effizienzsteigerung internationaler Entwicklungszusammenarbeit werden.

Die Entwicklung, die zur Pariser Erklärung und jetzt zur Konferenz in Accra führte, ist bestimmt von vielen Enttäuschungen in der 60-jährigen Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit. Seit den 1990er Jahren verstärken internationale und nationale Entwicklungsagenturen ihre Bemühungen um eine Verbesserung der Effizienz ihrer Arbeit. Eine „neue Entwicklungsarchitektur“ soll sich den Strategien, Planungsprozessen, Staatshaushalten und institutionellen Strukturen der Partnerländer besser anpassen. Die Geber sollen ihre Planungs-, Umsetzungs-, Zahlungs-

und Evaluierungsverfahren harmonisieren, vor allem um die Transaktionskosten zu reduzieren, und sich untereinander, auch über eine Arbeitsteilung, besser abzustimmen. Dazu sollen sie ihre Länderbüros mit mehr Entscheidungskompetenz ausstatten. Die Millenniumsentwicklungsziele sollten allgemein die Richtung dieser Bemühungen vorgeben.

Es sind jedoch nicht nur die mangelnden Erfolge, die eine Neuausrichtung erfordern, sondern auch die in den letzten Jahren sehr komplex und unübersichtlich gewordene Landschaft der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Diese ist einerseits gekennzeichnet durch die Proliferation vieler, vor allem kleinerer staatlicher und nichtstaatlicher Geber, neue internationale Fonds und den Wucherungen des UN-Systems, andererseits durch das immer undurchschaubarer werdende Dickicht von Konditionen, Abrechnungsmodalitäten und Evaluierungen. Die Gebergemeinschaft ist beunruhigt, dass in den meisten Empfängerländern die Bemühungen zu weiterer Demokratisierung ebenso stocken, wie die zum Ausgleich der Staatshaushalte und zur Korruptionsbekämpfung, und dass sich gerade in den bevorzugten Empfängerländern die Schere zwischen Arm und Reich weiter öffnet.

Die Pariser Erklärung lebt von der Erwartung der Geber und Partnerländer, dass eine einheitlichere gemeinsame Strategie zu einer erhöhten Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit führen werde. Dazu sind sie 44 Verpflichtungen eingegangen und haben sich bereit erklärt, deren Erfüllung an zwölf Indikatoren zu messen.¹ Dies hat allerdings dazu geführt, dass sich die Diskussion und Bewertung der Fortschritte an den zum Teil unklaren und unanwendbaren Indikatoren festmacht und wichtige Details der Verpflichtungen nicht genügend berücksichtigt werden². Eine ausgewogene und fallspezifische Berücksichtigung dieser Verpflichtungen durch die wichtigsten Geber könnte jedoch zweifellos mittel- und langfristig zu einer wesentlichen Verbesserung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit führen.

DIE VERENGUNG DER INTERNATIONALEN DISKUSSION AUF DIE ALLGEMEINE BUDGETHILFE

Es ist daher für die weiteren Reformbemühungen sicher kein Gewinn, dass sich die Diskussion um die Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit zunehmend auf das Instrument der Budgethilfe konzentriert. Diese wird von einer Gruppe von Ländern, u.a. Großbritannien und den

skandinavischen Ländern, als das im Allgemeinen am Besten geeignete Instrument zur Erreichung der Ziele der Pariser Erklärung angesehen³. Auch die Europäische Kommission hat entschieden, einen wachsenden Anteil der Gemeinschaftshilfe in der Form von allgemeiner Budgethilfe zu vergeben. Weltbank und der IMF leisten bereits seit langem unter unterschiedlichen Bezeichnungen Zuwendungen zu den Staatshaushalten.

Auf der anderen Seite gibt es viele Kritiker, die ihre Kritik an der Budgethilfe auf die Pariser Erklärung als Ganzes übertragen. Im offiziellen Evaluierungsbericht heißt es dazu:

“Although budget support is not specifically promoted in the Declaration, a clear majority of the development partner evaluations report that a major preoccupation in political and public understanding of the Declaration, and in managing their programmes, is whether and under what conditions such support is appropriate. As the evaluation for France reports, “The main fear expressed about the application of the Declaration is that it is reduced only to budget support, and does not take account of other tools and modalities”⁴.

Anstatt die Reflexion über die einzelnen Verpflichtungen zu vertiefen, droht die Diskussion über eine bessere Hilfsarchitektur auf die weitgehende Ablösung der bisherigen programm- und projektorientierten Entwicklungszusammenarbeit durch eine allgemeine Budgetunterstützung reduziert zu werden. Diese Engführung der Diskussion ist der weiteren Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit wenig zuträglich, vor allem auch deshalb, weil das Instrument der Budgethilfe nur für eine relativ beschränkte Zahl von Entwicklungsländern überhaupt in Frage kommt.

Für die so genannten Anker- und Schwellenländer und die Rohstoffe, vor allem Erdöl exportierenden Länder ist Budgetfinanzierung ohne Interesse. Für Länder mit mittlerem Einkommen, soweit diese überhaupt Entwicklungshilfe erhalten, ist die Budgethilfe quantitativ zu gering und die damit verbundenen Auflagen, wie etwa die Erstellung eines nationalen Armutsbekämpfungsplans, nicht relevant. Einige Niedrigeinkommensländer, die für Budgethilfe infrage kommen, sind daran wenig interessiert, weil sie sich anderweitig Kapitalmittel beschaffen können, die zwar Zinsen kosten, aber nicht mit lästigen, zum Teil politisch kontraproduktiven Konditionen sowie mittels der an Budgethilfe geknüpften Kontrollen und der Einmischung der Geber erkaufte werden müssen⁵. Eine nicht geringe Zahl von



Kinshasa, DR Kongo: „Freiluftbüro“ am Straßenrand.

Ländern war bisher auch in der Lage, Projekt- und Programmhilfen in einer Weise zu verhandeln, dass sie sich in die Regierungsprogramme komplementär gut einfügten.

Schließlich erfüllt eine Gruppe von Ländern selbst bei großzügiger Beurteilung ihrer Regierungsstrukturen nicht die Mindestvoraussetzungen, bei denen Budgethilfe Sinn macht. Auch die Postkonflikthilfe für fragile Staaten und Territorien, wie z.B. für Afghanistan, Kosovo, Demokratische Republik Kongo und die Palästinensischen Gebiete, die zum Teil nicht nur über Trustfonds, sondern auch als allgemeine Budgethilfe erfolgt, muss gesondert beurteilt werden. Diese Leistungen sollten nicht als entwicklungspolitisch im engeren Sinne, sondern eher als allgemein sicherheitspolitisch begründete oder den Frieden fördernde Maßnahme gesehen werden. Übrig bleiben demzufolge für die Budgethilfe als eigentliche Zielgruppe nur etliche der afrikanischen und einige wenige asiatische und lateinamerikanische Niedrigeinkommensländer.

Eine Begrenzung gibt es auch bezüglich der Geber. Die Vereinigten Staaten haben mit der *Millennium Challenge Corporation* eine eigene Form von Budgethilfe entwickelt, die zwar ähnliche Ziele wie die Pariser Erklärung hat, aber sich in die dort anvisierte Geberkoordination nicht einfügt. Auch Japan hat bisher wenig Interesse an dem neuen Instrument gezeigt. Die Erwähnung der Budgethilfe als Kernelement der neuen

Entwicklungsanstrengungen findet sich daher auch nicht in den Erklärungen der G8. Die neuen Geber, wie China, die arabischen Staaten, Venezuela, Indien u.a., zu denen möglicherweise bald auch das wirtschaftlich und politisch wieder erstarkte Russland treten könnte, verfolgen ohnehin andere Strategien.

Schließlich muss man auch sehen, dass Budgethilfe als solche nicht neu ist. Bereits die Strukturanpassungskredite der Weltbank und des IWF finanzierten Lücken in den Staatshaushalten. In West- und Zentralafrika hat Frankreich immer wieder Budgethilfe geleistet. Die Erlöse aus den STABEX- und SYSMIN-Programmen im Rahmen der Lomé-Verträge zwischen der Europäischen Union und der AKP-Staatengemeinschaft flossen ebenso in die Staatshaushalte wie die Gegenwertfonds für die Nahrungs- und Warenhilfe, die von der EU, aber auch bilateral seit den 1970er Jahren gewährt wurde. Die HIPC-Entschuldungsinitiative schließlich reduzierte die Staatsausgaben um fällige Zins- und Amortisierungen. Die Erfahrungen mit diesen Programmen waren allerdings aufs Ganze gesehen nicht positiv.

Aufgrund der von vornherein eingeschränkten Anwendung und den früheren Erfahrungen lässt sich das Aufheben, das um die Budgethilfe gemacht wird, nur so verstehen, dass es einigen Gebern und internationalen Organisationen darum geht, über das Instrument der allgemeinen Budgethilfe einen umfassenden Paradigmenwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit einzuleiten.

DER MECHANISMUS DER BUDGETHILFE

Nach den Vorstellungen ihrer Befürworter soll die Entwicklungshilfe im Rahmen der neuen Entwicklungsarchitektur überwiegend als Budgethilfe zur Verbesserung der staatlichen Sozialleistungen und der öffentlichen Verwaltung vergeben werden. Diese sollen unter den der OECD angehörenden Gebern verbindlich abgestimmt werden.

Dafür ist folgendes Verfahren vorgesehen:

- das Partnerland soll sein für die HIPC-Entschuldungsinitiative in Form des *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) entwickeltes Armutsbekämpfungsprogramm fortschreiben oder eine den PRSP vergleichbare umfassende nationale Strategie entwickeln

- die in dem betreffenden Land engagierten Geber sollen sich untereinander auf die Bedingungen für die Anwendung des Instruments einigen und diese dann in einem gemeinsam geführten Politikdialog mit dem Partner verhandeln und vereinbaren
- die Geber sollen aufgrund dieser Vereinbarungen die zur Umsetzung dieser Strategie erforderlichen Mittel in den Staatshaushalt des jeweiligen Partnerlandes einzahlen
- die Geber sollen gemeinsam die Budgethilfe evaluieren, um ihre Wirksamkeit für die angestrebten Ziele (Armutsminderung, Verbesserung des öffentlichen Finanzwesens, Korruptionsbekämpfung und Achtung der Menschenrechte) zu bewerten und entsprechende Verbesserungen vorzunehmen.

Der allgemeinen Budgethilfe, die einen nicht zweckgebundenen Beitrag zum Gesamthaushalt des Partnerlandes darstellt, wird dabei der Vorrang eingeräumt. Daneben gibt es noch das Instrument der sektoralen Budgethilfe, das einen Sektor, etwa das Gesundheits- oder Erziehungswesen, über das öffentliche Finanzsystem des Partnerlands finanziert. Die tatsächliche Wirkung der sektoralen Budgethilfe unterscheidet sich von der allgemeinen Budgethilfe nicht wesentlich, weil die Regierung des Partnerlands die dadurch frei werdenden Mittel für andere Sektoren oder allgemeine Zwecke einsetzen kann⁶. Unterschiedlich ist lediglich die Fortschrittsmessung, die sich bei der allgemeinen Budgethilfe auf alle Indikatoren bezieht, während sie bei der sektoralen Budgethilfe nur den jeweiligen Sektor betrifft.

Zur Durchführung beider Instrumente wird der Qualitätsverbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung (*Public Financial Management – PFM*) von den Gebern, vor allem aber der Weltbank und der Europäischen Kommission, eine Schlüsselfunktion zugemessen. Nicht zur Budgethilfe gehören Trustfonds und Korbfinanzierungen, sowie kurzfristige Finanzhilfen zur Überbrückung akuter Zahlungsbilanzschwierigkeiten, bei denen sich die Geber im Allgemeinen vermehrte Kontrollrechte vorbehalten.

Erwartungen an die allgemeine Budgethilfe

Die befürwortenden Regierungen und Organisationen sind sich der Risiken und Probleme der allgemeinen Budgethilfe durchaus bewusst, schon weil ihre eigenen Kontrollorgane, wie die Rechnungshöfe, besonders darauf hinweisen. Sie meinen allerdings, dass diese Risiken wegen der mit dem Instrument verbundenen Vorteile in Kauf genommen werden müssen.

Die besten Voraussetzungen für die Wirksamkeit der allgemeinen Budgethilfe sind gegeben, wenn das Empfängerland eine starke, legitimierte und reformwillige Regierung hat. Die optimalen Anforderungen an eine Partnerregierung lassen sich in sechs Punkten zusammenfassen:

- Handlungsfähigkeit und Handlungswille
- Legitimität, d.h. eine hohe Zustimmung der Bevölkerung zum Regierungshandeln
- ausreichende *checks and balances* (Teilung und gegenseitige Kontrolle der Gewalten), insbesondere eine wirksame politische Kontrolle durch ein qualifiziertes und eigenständiges Parlament und ein politisches System mit einer realistischen Chance des Regierungswechsels
- ein realisierbares und auf die wesentliche Entwicklungsaspekte abzielendes Reformprogramm, dem sich die Regierung verpflichtet fühlt
- eine effiziente und von Korruption möglichst freie Verwaltung
- nachhaltige Anstrengungen zur Verbesserung der eigenen Staatsfinanzierung, um die Budgetfinanzierung zeitlich zu begrenzen.

Wenn diese Bedingungen vorliegen, könnten sich die erwarteten komparativen Vorteile tatsächlich ergeben. Die meisten Länder, denen Budgethilfe gewährt wird bzw. gewährt werden soll, weisen jedoch in der einen oder anderen Hinsicht Defizite auf. Damit stellt sich für die Geber die Frage, wie gravierend sie diese Defizite einschätzen und wie es mit den Chancen zur Verbesserung steht. Diese Bewertungen fallen oft sehr unterschiedlich aus, weil dabei die verschiedenen Interessen und Mentalitäten der Geber ins Spiel kommen.⁷ Die Befürworter der Budgethilfe wollen möglichst viele Länder einschließen, auch solche mit schwachen politischen Institutionen und Verwaltungen sowie einer mangelhaften Entwicklungspolitik. Deshalb ist die Auswahl nicht an die Erfüllung bestimmter Standards gebunden,⁸ sondern wird nach Einschätzung der Chancen zur Verbesserung der Indikatoren vorgenommen. Deutlich wurde dies in den Kriterien des englischen Entwicklungshilfeministeriums formuliert: „While risks of delivering budget support may be high in many fragile states, possible benefits are also likely to be high and so Poverty Reduction Budget Support may well be an appropriate way to deliver aid.“⁹

Die vielen, inzwischen verfügbaren Indizes zur Messung von Demokratie, Regierungsführung etc. bieten nach Ansicht der meisten Geber für die Länderauswahl keine verlässliche Basis. Sie seien entweder zu subjektiv, hätten eine zu geringe Datenbasis oder bezögen sich auf nicht eindeutige

oder wenig relevante Indikatoren. Sie seien bestenfalls orientierend. Bemerkenswerterweise werden selbst Indizes, die Veränderungen in der Qualität der Regierungsführung messen, wie der *Governance Index*¹⁰ oder der Bertelsmann-Index nicht berücksichtigt. Stattdessen wird Bezug genommen auf ein nicht weiter definiertes Risikomanagement,¹¹ eine „dynamische Interpretation“ der Auswahlkriterien¹² oder weites „politisches Ermessen“¹³. Trotz des großen Aufwandes für Abstimmungsprozesse, Prüfkriterien und Prüfmethode, Evaluierungen usw. wird die Auswahl der Budgethilfe empfangenden Länder nicht an transparente Kriterien gebunden.

Das wichtigste Argumente der Befürworter von Budgethilfe ist, dass durch sie die Staatlichkeit gefestigt und die Effizienz der öffentlichen Verwaltung, vor allem bezüglich des Finanzmanagements, verbessert werden könne. Durch die quantitative und qualitative Verbesserung der Staatsleistungen werde die Legitimität des Staates bei den Bürgern gestärkt und seine Kohäsion gefördert. Dies ist der Hauptgesichtspunkt.

Darüber hinaus wird von der Budgethilfe eine größere Bereitschaft der Partnerregierung erwartet, sich mit den Reformprogrammen zu identifizieren, weil Budgethilfe über die Systeme, Strukturen und Institutionen des Partnerlandes geleistet werde und diese so zum Teil der Regierungspolitik und des Haushaltsprozesses mache. Sie schaffe Anreize zu politischen Veränderungen.¹⁴ Sie erlaube eine Verbesserung der Planungsprozesse und die Rechenschaftslegung gegenüber Parlamenten und Rechnungshöfen. Sie bewirke eine erhöhte Transparenz, geringere Transaktionskosten, eine bessere Koordination der Geber und eine Aufwertung des gemeinsamen von den Gebern mit der Partnerregierung geführten Politikdialogs.¹⁵

Ob diese Vorteile wirklich erreicht werden, wird von den Beobachtern unterschiedlich beurteilt. Dies zeigt sich auch an den in dieser Broschüre beschriebenen Fallbeispielen. Die Beispiele, die von den Entwicklungsagenturen als Beweis ihrer Erfolgsmeldungen angeführt werden, sind wenig aussagekräftig. Die Ergebnisse hätten auch durch sektorale Programmhilfen und durch Einzelprojekte erreicht werden können, wie etwa den Erlass des Schulgelds für Primarschüler, die Erhöhung der Schulbesuchsquote, den Bau von Schulen und die Ausdehnung der Gesundheitsversorgung.¹⁶ Auch ließe sich die Verbesserung der Geberkoordination und der Programmkohärenz durch die Regierung des Partnerlandes wohl auch auf anderem Wege erreichen.



Ruanda: Pfunda-Teefabrik

Generell dürfte es außerordentliche Schwierigkeiten bereiten, eine Bewertung der Ergebnisse der Budgethilfe vorzunehmen. Es ist kaum möglich, die Resultate einzelnen Arbeitsfeldern zuzuordnen und zu messen.¹⁷ Am ehesten wird es noch gelingen, die Qualität des öffentlichen Finanzmanagements zu bewerten. Dies ist jedoch kein Selbstzweck, denn auch die Budgethilfe legitimiert sich nur durch ihren Beitrag zur Entwicklung und Armutsbekämpfung. Sie darf sich nicht auf die Qualifizierung der zentralen Finanzverwaltung verengen. Diese Probleme der Erfolgsmessung werden durch die bisher vorliegenden Evaluierungen bestätigt. Sie sind viel zu allgemein und zu selektiv, um aussagekräftig zu sein.¹⁸

RISIKEN UND NEBENWIRKUNGEN

Die sich für die Ausdehnung der Budgethilfe einsetzenden Institutionen bemühen sich intensiv darum, auf alle möglichen Vorbehalte einzugehen und die mit der Budgethilfe gegebenen Risiken zu entkräften bzw. ihre möglichen begrenzenden und eindämmenden Reaktionen vorzuzeichnen. In den einschlägigen Veröffentlichungen¹⁹ nehmen entsprechende Passagen fast mehr Raum ein, als die Auflistung möglicher Vorteile. Das Risiko wird vor allem im administrativen und finanztechnischen Bereich gesehen. In den Konzeptpapieren und Richtlinien werden nicht ohne Grund²⁰ Fehlverwendungen, mangelnde Durchführungskapazität und Veruntreuung der gewährten Mittel befürchtet. Durch intensive Bemühungen um eine

qualifizierte Finanzverwaltung sollen diese vermindert werden. Alle Geber, vor allem natürlich die Weltbank, sind daher bereit, hierfür massive technische Hilfe zu gewähren. In der Erklärung des G8-Gipfels in Heiligendamm 2007²¹ wurde das von der Weltbank geführte *Public Expenditure and Financial Accountability Program* (PEFA) besonders hervorgehoben. Durch den massiven Einsatz von multilateralen und bilateralen Beratern soll erreicht werden, die Qualität des finanziellen Managements zu verbessern und die Korruption in der Finanzverwaltung einzudämmen. Sofern sich die Partnerregierungen davon den weiteren ungehemmten Fluss der Subsidien versprechen und soweit sie dadurch keinen gravierenden Machtverlust erleiden, sind Verbesserungen wohl auch tatsächlich erreichbar.

Die Qualifizierung des zentralen finanziellen Managements ist jedoch nur ein Teilschritt. Wesentlich schwieriger dürfte es sein, die Fach-, Regional- und Lokalverwaltungen nicht nur korruptionsresistent zu machen, sondern vor allem effizienter im Hinblick auf die finanzierten Programme. Nichts ist beständiger, als die Verhaltensweisen, Mentalitäten und Grundstrukturen von Bürokratien. Grundlegende Verwaltungsreformen sind daher ein äußerst langwieriger und einen starken politischen Willen erfordernder Prozess. Das gilt nicht nur in Bezug auf die Korruptionsbekämpfung, sondern auch auf die Patronage, die sich keineswegs nur in autoritären, sondern gerade auch in demokratisierenden Regimes findet. Verwaltungsreformen setzen vor allem eine andere Auswahl des Personals und der Führungskräfte voraus und sind deshalb kaum von außen, etwa durch Fortbildungsmaßnahmen und Regelsetzungen der Geberorganisationen, zu beeinflussen. Für das Scheitern vieler zum Teil aufwendiger Projekte der Entwicklungszusammenarbeit zur Verwaltungsreform und -qualifizierung in den letzten Jahrzehnten gibt es eindrucksvolle Beispiele. Deshalb warnt auch der Bundesrechnungshof davor, „greifbare“ Anfangserfolge bei den Finanzsystemen überzubewerten.²²

Selbst wenn die Bemühungen um die Qualifizierung der Verwaltung Erfolg haben sollten, ist noch nicht alles gewonnen. Eine zentralistische, mit großen Sanktionsmöglichkeiten ausgestattete Finanzbürokratie, so qualifiziert sie auch finanztechnisch sein mag, kann entwicklungshemmend wirken. Sie kann entweder nicht fähig oder nicht willens sein, die staatlichen Ressourcen wirklich den Reformprogrammen und den marginalisierten und bedürftigen Bevölkerungsschichten zukommen zu lassen. Auch die bisherige Projekthilfe war oft dadurch gekennzeichnet, dass die verantwortlichen Geberorganisationen eher eine korrekte finanzielle

Abrechnung der Maßnahmen einforderten, während sie sich mit inhaltlichen Defiziten abfanden. Dieser jeder modernen Bürokratie inhärenten Versuchung könnten die nun ins Entscheidungszentrum der Entwicklungszusammenarbeit rückenden zentralen Finanzbürokratien umso eher erliegen, als die Leistung ihrer Mitarbeiter in erster Linie nach ihren Beziehungen mit den Geberorganisationen bewertet wird. Das Interesse einer vor allem am finanziellen Management ausgerichteten Geberbürokratie ist kompatibel mit den Macht- und Karriereinteressen der Finanzbürokraten des Empfängerlandes. Das Ergebnis ist ein verstärkter administrativer Formalismus und eine Ausweitung der Zentralbürokratie.

Qualifiziertes Finanzmanagement kann insofern zu Lasten der eigentlichen Entwicklungsziele gehen. Eine Finanzverwaltung hat weder die Fähigkeit noch die Kompetenz, soziale Initiativen und wirtschaftliche Dynamik zu fördern, die gerade in den Zielländern besonders wichtig sind. Die Geschichte liefert genügend Beispiele für die erstickende Wirkung zentralistischer Bürokratien. Diese bürokratischen Blockaden konnten in den Industrieländern durch wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Gegenkräfte aufgebrochen werden. Diese Kräfte fehlen aber den meisten Empfängerländern. Deshalb haben sie oft erhebliche Schwierigkeiten, die nationalen Strategien in sektorale und regionale Strategien umzusetzen. *Ownership* (Eigentümerschaft und Eigenverantwortung) bleibt letztlich eng auf die nationale Ebene beschränkt.²³ Zu befürchten ist insbesondere, dass die Verlagerung der Kompetenzen und Entscheidungen auf die lokale Ebene, – um damit eine bessere Beteiligung der Bevölkerung an den für sie relevanten und lebenswichtigen Fragen zu erreichen – auf der Strecke bleibt. Dieser Dezentralisierung wurde gerade im letzten Jahrzehnt eine große Bedeutung für die Motivation der Bevölkerung und die Stärkung der staatlichen Legitimität zuerkannt. Sie setzt aber die Übertragung von Verantwortung an überschaubare und demokratisch legitimierte lokale Autoritäten und die Zuweisung der erforderlichen Finanzmittel voraus.²⁴ Die Dezentralisierung wurde im letzten Jahrzehnt – oft gegen den Widerstand der zentralen politischen Akteure und der Zentralbürokratien – durch Programme der staatlichen und nichtstaatlichen Geber vorangetrieben. Im Rahmen der Budgethilfe ist dies kaum mehr möglich und es ist absehbar, dass die bisher erreichten Verbesserungen durch die zuständige Zentralbürokratie blockiert werden und die Fortschritte wieder verloren gehen. Es darf nicht übersehen werden, dass mit der Budgethilfe unterschiedliche Interessen und Werte ins Spiel kommen, in denen die zentrale Bürokratie, vor allem

die Schatz- und Finanzministerien, als direkte Verhandlungspartner der Geber die besseren Karten haben, um sich mit ihren Vorstellungen durchzusetzen.²⁵

Auch die Erwartungen, dass sich die Transaktionskosten bei den Empfängern verringern würden, haben sich bisher weitgehend nicht erfüllt. Die Partnerländer sind durch die große Zahl gemeinsamer Geber-Partner-Gremien oft sogar stärker in Anspruch genommen, als durch die Projekthilfe.²⁶ Auch bei den Gebern ist bisher eher eine Erhöhung des Aufwands festzustellen. Statt die Partner für große grundlegende Reformen zu motivieren, verzettelt sich die Gebergemeinschaft in eine Vielzahl administrativer Konditionen. So gab es z.B. für Nicaragua ursprünglich 93 Bedingungen, die später in einem mühsamen Verhandlungsprozess auf gerade einmal 62 reduziert wurden.

Ein anderes Beispiel wird aus Tansania angeführt. Dort wurden 30 Koordinationsgremien zwischen Gebern und Regierung eingerichtet, die alle Regierungsfelder abdecken. In diesen Gremien haben die Mitarbeiter aus der Weltbank, dem IWF und den bilateralen Entwicklungsagenturen zusammen mit den Mitarbeitern des Finanz- und Planungsministeriums wieder eine Chance, erneut der Planungseuphorie²⁷ zu frönen, nachdem im letzten Jahrzehnt die Politik der Marktliberalisierung, Dezentralisierung und Förderung der Zivilgesellschaft vorherrschte.

Bei diesem vielfach miteinander verschränkten, multidimensionalen Überbau über den Transfer eines für die Geber relativ geringen und unbedeutenden Mitteleinsatzes ist es rätselhaft, wie hier das Prinzip der wechselseitigen Verantwortlichkeit (*Mutual Accountability*) zur Geltung kommen soll. Die Entscheidung über die Höhe der Beteiligung an der Budgethilfe, die Konditionen und die Messung ihrer Fortschritte erfolgte in einem Prozess, für dessen Ergebnis, vor allem wenn es nicht den Erwartungen entspricht, letztlich niemand wirklich verantwortlich gemacht werden kann. William Easterly hält das System kollektiver Verantwortlichkeit der Entwicklungsorganisationen für das schlechteste Motivationssystem, das je von Menschen erdacht wurde.²⁸

Andererseits binden sich die Geberländer durch die Budgethilfe eng und wohl auch in den meisten Fällen auf viele Jahre. Es ist für sie schwierig, sich auf angemessene Reaktion auf Verstöße gegen die Vereinbarungen zu einigen. Zwangsmittel wie Sanktionen und Konditionen wirken allen-

falls bei schweren Verstößen gegen die Menschenrechte und internationale Ordnung, aber nicht in Detailfragen der Entwicklungsziele und Mitteladministration. Exitstrategien wurden bisher nicht explizit konzipiert. Der Rückzug aus der Budgethilfe dürfte wesentlich schwieriger sein als der Einstieg, weil er Risiken beinhaltet, für die niemand die Verantwortung übernehmen will.²⁹ So verwundert es nicht, wenn in den Konzeptpapieren zwar die Ausstiegsoptionen aus der Budgethilfe erörtert werden, aber der Tenor darauf liegt, dass durch Kürzungen und Aussetzen keineswegs die politische Stabilität des Empfängerlandes gefährdet werden dürfe. Man wird daraus wohl schließen dürfen, dass sich alle Beteiligten darüber einig sind, trotz aller gegenteiligen Beteuerungen, dass es sich bei der Gewährung von Budgethilfe um ein Engagement für viele Jahre handelt.

Politische Risiken der Budgethilfe

Sind die Risiken und Nebenwirkungen des Entwicklungshilfemanagements schon relativ schwerwiegend, so gilt dies in noch größerem Maße in Bezug auf die Konsequenzen für die politischen Verhältnisse in den Partnerländern. Der oben beschriebene Prozesscharakter der Beurteilung bedeutet letztlich eine Relativierung der maßgeblichen politischen Auswahlkriterien.

Das trifft bereits auf die Armutsbekämpfungsstrategien (*Poverty Reduction Strategies*) oder der sie ersetzenden nationalen Armutsbekämpfungspläne zu, die allgemein eine Voraussetzung für die Gewährung von Budgethilfe sind. Sie entstanden bzw. entstehen unter der Aufsicht der Weltbank. Eine umfassende Analyse ihrer Wirkungen steht noch aus³⁰. In manchen Fällen sind sie nur die Neuauflage der früher üblichen fünfjährigen Entwicklungspläne, ergänzt um „shopping lists“ für soziale Programme. In anderen Fällen sind die Ziele nur sehr vage umschrieben. Das Urteil William Easterlys „big plans will always fail to reach the beautiful goals“ trifft auf sie sicher zum größten Teil zu. Auf jeden Fall haben die auf dieser Grundlage gewährten Budgethilfen bisher nur geringe oder keine Wirkungen zur Reduzierung der Massenarmut gehabt.³¹ Soweit verlässliche Daten zur Berechnung des die Einkommensunterschiede messenden GINI-Koeffizienten verfügbar sind, muss man sogar von einer Vergrößerung der Schere zwischen Arm und Reich in den betreffenden Ländern ausgehen.

Budgethilfen können zusätzlich den Druck auf die Partnerregierung verringern, sich um die Steigerung der wirtschaftlichen Produktivität zu kümmern und die Chancen zu verbessern, wenigstens mittel- oder langfristig eine ausgewogene Finanzierung der Staatsausgaben zu erreichen.³² Budgethilfen mindern den Druck auf die Regierungen der Partnerländer, eine die Binnenproduktion steigernde, Beschäftigung fördernde Wirtschaftspolitik zu betreiben, die Eigentumsrechte an Land und Wasser neu auszurichten und ihr Steueraufkommen besser zu ordnen und zu steigern. Kein noch so intensiver Politikdialog wird die gleiche Kraft entfalten wie schiere wirtschaftliche Zwangslagen. Die durch allgemeine und sektorale Budgethilfe finanzierten Staatsleistungen sind überwiegend konsumtiv und verstärken die Tendenz in der Entwicklungszusammenarbeit, dauerhaft Sozialhilfe zu finanzieren, anstatt einen Beitrag zur Entwicklung zu leisten.³³

Steht es mit den wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Anreizen nicht zum Besten, spielt so erst recht die Bereitschaft zu politischen Reformen für die Qualifizierung nur eine nachgeordnete Rolle. Forderungen nach politischen Reformen berühren das jeweilige politische Machtgefüge der Empfängerländer und werden von diesen als ein inakzeptabler Eingriff in ihre Souveränität zurückgewiesen. Als messbares Kriterium für politische Reformen steht deshalb nur die Ordnungsmäßigkeit von Wahlen zur Verfügung. Deren Bewertung folgt, wie etliche Beispiele aus den letzten Jahren zeigen, jedoch oft allzu sehr der politischen Opportunität. Aber selbst aus freien Wahlen hervorgegangene Regierungen sind oft institutionell wenig gefestigt. Ihre Kompetenz für Reformen hängt überwiegend von Personen ab, nicht von einem funktionierenden Zusammenspiel der Institutionen.

Die Institutionalisierung der Teilung und gegenseitigen Kontrolle der Gewalten (*checks and balances*) stagniert mehr oder minder in den meisten der ausgewählten Länder. Ein wesentlicher Grund für die Defizite sind oft unzumutbare Verfassungen, vor allem die auf persönliche Machtausübung ausgerichteten Präsidialverfassungen, die von den autoritären Vorläufersystemen übernommen wurden, ohne sie gleichzeitig um Macht begrenzende Gegenkräfte, wie z.B. eine föderative und kommunale Kompetenzverteilung, eine unabhängige Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit oder korporative Mitwirkung gesellschaftlicher Gruppen zu erweitern. Das Macht beschränkende Element der zeitlichen Befristung der Präsidentschaft, das durchaus systemrelevante Wirkungen hatte, wurde



Samarinda, Indonesien: Workshop in Zusammenarbeit mit der KAS-Partnerorganisation Universitas Paramadina Jakarta (UPJ) zur Aus- und Fortbildung von Lehrern.

in etlichen Staaten wieder beseitigt und ist in anderen Ländern gefährdet. Es ist nicht übertrieben, ein Stocken des Demokratisierungsprozesses festzustellen und eine Rückkehr zu autoritären Regimes zu befürchten.

Das Aussparen der Thematik tiefer greifender politischer Reformen zeigt, dass die Geber große Schwierigkeiten haben, sich auf eindeutige und funktionale Vorschläge zu einigen. Ihre Vorstellungen sind oft von ideologischen Vorgaben geprägt. Das mit den Verhandlungen zur Budgethilfe betraute Personal ist in grundsätzlichen Fragen der politischen Ordnung wenig kundig und oft auch nur eine beschränkte Zeitspanne vor Ort. Das gilt nicht nur für die a priori politisch neutralen internationalen Organisationen, sondern auch für die Vertreter der bilateralen Entwicklungsverwaltungen und der diplomatischen Vertretungen.

So kann die Budgethilfe auch gerade in demokratisch verfassten Staaten den Willen und die Bereitschaft, die eigenen wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen zu steigern, mindern. Der Widerstand gegen die Versuchungen einer populistischen Politik ist verständlicherweise gering in Ländern, in denen der Erwerb oder Verlust politischer Macht eine sehr viel größere Bedeutung hat, als in gefestigten Demokratien mit einer großen, von der Politik weitgehend unabhängigen Wirtschaft. Selbst da, wo die zivilgesellschaftlichen Organisationen ein größeres Gewicht haben, wird sich daran nichts ändern. Denn diese setzen sich vorwiegend für breit

angelegte soziale Leistungen ein und haben kaum Verständnis für eine Ressourcen schaffende wirtschaftliche Entwicklung, die in einem absehbaren Zeitraum die Eigenfinanzierung der staatlichen Grundleistungen ermöglichen würde. Die Regierungen neigen dazu, zum Ausgleich ihrer populistischen Aktionen im Interesse ihres Machterhalts sich gegenüber den Gebern in weniger sensiblen Fragen besonders willfährig zu zeigen. Budgethilfe kann schließlich die parlamentarische Verantwortlichkeit beeinträchtigen. Zu den Kernaufgaben von Parlamenten gehört das Haushaltsbewilligungsrecht. Die Auseinandersetzung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition über die Schwerpunkte bei Einnahmen und Ausgaben des Staates ist ein unverzichtbarer Teil des Prozesses, öffentliche Verantwortlichkeit herzustellen. Deshalb gehörten schon die von den Gebern für die Erstellung der Armutsbekämpfungspläne verlangten Anhörungen der Zivilgesellschaft eigentlich zu der Kompetenz der Parlamente.

Die Wirklichkeit sieht in den meisten Ländern anders aus. Zwar wird in den Konzeptpapieren zur Budgethilfe ausdrücklich auf die Rolle der Parlamente hingewiesen. So gibt das Konzeptpapier Großbritanniens³⁴ sogar vor, dass durch Budgethilfe das System der parlamentarischen Verantwortlichkeit gestärkt und ausgeweitet werde. Tatsächlich ist die Rolle der Beteiligung der Parlamente bei der Ausarbeitung und Verabschiedung der Armutsbekämpfungspläne und des Staatshaushaltes in den meisten Fällen oberflächlich oder nur formal. Die Entscheidungen über den Staatshaushalt fallen tatsächlich in den Verhandlungsrunden der Regierung und der Gebergemeinschaft. Das Parlament wird vor vollendete Tatsachen gestellt und damit werden vor allem die Rechte der Opposition beschnitten. Die Budgethilfe läuft so, wie sie bisher praktiziert wird, den Bemühungen zur demokratischen Verantwortlichkeit entgegen und behindert oder konterkariert die institutionelle Kontrolle durch die Parlamente. Die Regierungen versuchen, die Auflagen der Geber so zu erfüllen, dass sie die weiteren Subsidien nicht gefährden, und sehen sich damit der Rechenschaftspflicht (*Accountability*) gegenüber dem Parlament und der Bevölkerung enthoben. Um es in der Sprache der Pariser Erklärung auszudrücken: Budgethilfe führt möglicherweise zur Eigentümerschaft (*Ownership*) der Geber und der Regierung, aber zu keiner der Bürger.³⁵

Für die Entwicklung einer pluralistischen Demokratie, die langfristig – in welcher Form im Einzelnen auch immer – die einzige, nachhaltige Stabilität garantierende Herrschaftsform in Ländern mit ethnisch, religiös

und sozial heterogenen Gesellschaften ist, ist die Stärkung Macht kontrollierender Institutionen jedoch unverzichtbar. Das in den meisten Ländern bestehende Präsidialsystem, auf dessen Problematik bereits hingewiesen wurde, braucht mehr als die parlamentarische Demokratie das Gegengewicht in Form des starken Haushaltsrechts der Volksvertretung. In der Abwesenheit solcher Gegenkräfte kann es auch zu einer Rückkehr zur autoritären personalen Herrschaft kommen, neuerdings in der Form „aufgeklärter“ bürokratisch-autoritärer Herrschaft unter dem Deckmantel eines Scheinkonstitutionalismus. Dies muss bei der Vergabe der Entwicklungshilfe als Budgethilfe in Rechnung gestellt werden, zumal die Indikatoren der Armutsminderung, des Managements der öffentlichen Finanzen und der Regierungsführung in solchen Systemen durchaus positiv sein können. Eine neue Generation autoritärer Führer hat inzwischen die im Rahmen der allgemeinen Budgethilfe gestärkte öffentliche Finanzverwaltung als ein effizientes Herrschaftsinstrument für die Mitteleinwerbung und ihre Allokation entdeckt.³⁶

Angesichts der Schwierigkeiten mit den parlamentarischen Institutionen, der Dezentralisierung und der Verwaltungsreform setzten manche Geber schließlich auf die kontrollierende Funktion zivilgesellschaftlicher Organisationen mit der ihnen zugeschriebenen Kompetenz, die wirklichen Interessen der Bevölkerung zu artikulieren. Sie verkennen, dass sie damit die Bedeutung der Wahlen zum Parlament oder zu den regionalen Räten untergraben, weil damit den Gewählten die Kompetenz streitig gemacht wird, Vertreter des Volks zu sein. Zivilgesellschaftliche Organisationen können nicht die gewählten Körperschaften ersetzen. Es wird auch nicht wahrgenommen, dass viele der zivilgesellschaftlichen Organisationen nur unzureichend in den jeweiligen Gesellschaften verankert und weitgehend von den Geberorganisationen abhängig sind. Ohne ihre Finanzierung würde ein guter Teil von ihnen verschwinden. Die Förderung zivilgesellschaftlicher Kräfte von außen in Abwesenheit demokratischer Institutionen ist für die Stabilisierung der Demokratie nicht unproblematisch.

Motive für die Risikobereitschaft

Allgemeine Budgethilfe ist mit einem hohen politischen Risiko behaftet, das eine strenge Auswahl der Partnerländer im Hinblick auf ihr finanzielles Management und ihre makro-ökonomische Stabilität nahe legt und den Grad der Konsolidierung der demokratischen, oder in der klassischen Definition von Robert Dahl, polyarchischen Strukturen, berücksichtigen

sollte. Sie sollte daher auf die so genannten *good performers* beschränkt bleiben.³⁷ Darin stimmen auch die meisten wohlwollenden unabhängigen Kritiker und viele Geber überein. Gerade das ist aber nicht im Interesse der Weltbank, der Europäischen Kommission, Großbritanniens und einiger kleinerer Geberländer. Sie treten dafür ein, das neue Instrument möglichst umfassend anzuwenden, auch im Falle fragiler Staaten.

Die Interessen von Gebern decken sich nicht a priori mit den international vereinbarten Zielen der Entwicklungsförderung.³⁸ Diese Binsenwahrheit gilt auch für die internationalen Organisationen, die allzu oft auch Eigeninteressen mit neuen Konzepten und Programmen verbinden. Um den Hintergrund des Engagements der Internationalen Finanzinstitutionen für die neue Entwicklungsarchitektur und das Instrument der Budgethilfe zu bewerten, muss daran erinnert werden, dass sie in den 1990er Jahren zunehmender Kritik ausgesetzt waren.³⁹ Vor allem die USA wollten weiter reichende Reformen der internationalen Finanzinstitutionen durchsetzen. Ihr Reformkonzept gründete auf einen Bericht der *International Financial Institutions Advisory Commission* unter dem Vorsitz des Wirtschaftswissenschaftlers Alan Meltzer, der im März 2000 vorgelegt wurde. Darin wurde vorgeschlagen, den IWF entsprechend seiner Kompetenz auf geld-, haushalt- und währungspolitische Fragen und den Finanzsektor zu beschränken. Die Unterstützung der ärmeren Entwicklungsländer, vor allem des subsaharischen Afrikas sollte vorzugsweise über die Weltbanktochter IDA erfolgen, und zwar als nichtrückzahlbare Zuschüsse anstatt den bisher üblichen konzessionären Krediten.

Diese Reformen zielten auf eine Konzentration der Mandate und eine bessere Trennung der Kompetenzen der internationalen Finanzinstitutionen ab. Sie hätten aber auch zu einer Reduzierung der seit den 1970er Jahren von den Internationalen Finanzinstitutionen errungenen führenden Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit bedeutet. In dieser Situation trat daher vor allem die Weltbank unter ihrem charismatischen Präsidenten J. Wolfensohn die Flucht nach vorne an. Einmal gelang es ihm, die großen Geber zur HIPC-Initiative zu bewegen, in der die bilateralen Geber auch die Schulden der HIPC an die IDA ablösten. Zwar hätte die IDA, so wie die bilateralen Geber, die Schulden auch einfach erlassen können, allerdings ihr dabei über die Jahrzehnte angesammeltes Kapital eingebüßt. Zum zweiten gelang es der Weltbank, das System der Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) einzuführen und sich damit die Stimmführerschaft der Beratungs- und Kontrollstrukturen des öffentlichen

Finanzwesens und der allgemeinen Regierungsführung zu sichern. Drittens stellte die IDA ihr Kreditprogramm schwerpunktmäßig auf das Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele um und beschleunigte damit den Trend der Finanzierung von Sozialprogrammen⁴⁰. Viertens ist es der Weltbank gelungen, sich weitgehend die Verwaltung der inzwischen zahlreichen weltweiten Sonderfonds zu sichern.

Mit diesen Regelungen konnte die Weltbank ihre Stellung, entgegen den ursprünglichen Reformplänen, als führender Akteur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit behaupten. Nur als sie sich mit ihrem Vorpreschen nach dem G8-Gipfel von Gleneagles 2005 durch einen Aktionsplan für Afrika den Löwenanteil der zugesagten zusätzlichen ODA-Mittel sichern wollte, hatte sie keinen unmittelbaren Erfolg.

Nach dem weitgehend erfolgreichen Abschluss der HIPC-Entschuldungsinitiative geht es der Weltbank deshalb darum, die Dynamik, die sie mit ihrem neuen System erzeugt hat, zu erhalten. Dieses würde seine Funktion und Bedeutung verlieren, wenn die allgemeine Budgethilfe nicht als Nachfolgeprogramm der Entschuldungsinitiative weite Verbreitung fände. Damit wäre die führende Rolle der Weltbank in der internationalen Entwicklungshilfe erneut gefährdet, die sich zum Beispiel darin ausdrückt, dass viele Länder, so auch Deutschland, sich bei der Entscheidung über Budgethilfe an den Vorgaben der Weltbank orientieren.⁴¹ Noch entscheidender ist allerdings, dass eine erneute dramatische Verschuldung der ärmsten Entwicklungsländer ohne die als nichtrückzahlbaren Zuschüsse gewährten Budgethilfen der bilateralen Geber nicht vermieden werden kann⁴², denn die Weltbank/IDA kann auch weiterhin ihre Unterstützung überwiegend nur als konzessionäre Kredite gewähren.

Ähnliches wie für die Weltbank trifft auch auf die von der Europäischen Kommission verantwortete gemeinschaftliche Entwicklungspolitik zu. Auch sie war Ende der 1990er Jahre wegen ihrer mangelnden Effizienz in die Kritik geraten. Der zur Jahrtausendwende neu verhandelte Vertrag mit den AKP-Staaten war nicht der erwartete große Wurf.

Nach den G8-Gipfeln von Kananaskis und Gleneagles nahm deshalb die Europäische Kommission einen neuen Anlauf, um eine koordinierende und Agenda setzende Rolle für die Entwicklungszusammenarbeit ihrer Mitgliedsländer zu erlangen. Sie unterbreitete dem Ministerrat einen Vorschlag zur besseren Verzahnung der Gemeinschaftspolitik und der

bilateralen Politik der Mitgliedsländer unter ihrer Führung. Länder- und Regionalstrategien sollten in Zukunft gemeinsam erarbeitet und ihre Umsetzung arbeitsteilig vereinbart werden. Nach außen, gegenüber den Empfängerländern, aber auch gegenüber den internationalen Finanzinstitutionen, den regionalen Entwicklungsbanken und den Organisationen des UN-Systems, sollte die EU nur noch mit einer Stimme sprechen. Diesem Vorschlag folgte der Ministerrat nur zum Teil, er beharrte vielmehr darauf, dass die Gemeinschaftshilfe weiterhin die Programme der Einzelstaaten nur ergänzen sollte und entschied, die Finanzierung des Cotonou-Abkommens durch den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) nur maßvoll zu erhöhen. Auch eine substantielle Erhöhung der aus dem EU-Haushalt finanzierten Entwicklungshilfeprogramme ist aufgrund der beschlossenen mehrjährigen, moderaten Festschreibung des allgemeinen EU-Haushaltes blockiert. Die Europäische Kommission sieht daher die Pariser Erklärung als Möglichkeit, doch noch einen Schritt in Richtung der von ihr beanspruchten Koordinationsrolle voran zu kommen. Deshalb setzt sie sich nachdrücklich für dieses Ziel ein und beabsichtigt in den nächsten Jahren, 50 Prozent des von ihr verwalteten EEF als allgemeine Budgethilfe zu vergeben.⁴³

Unter den bilateralen Gebern ist es vor allem das DFID (*Department for International Development*) Großbritanniens, das sich für die Ausweitung der Budgethilfe einsetzt. Der dem G8-Gipfel in Gleneagles 2005 vorsitzende Premierminister Toni Blair wollte mit einem großen Hilfsprogramm für Afrika seine zu Ende gehende Amtszeit krönen. Zur Vorbereitung des Gipfels berief er eine *Commission for Africa*, die sich für eine massive Erhöhung der Hilfe im Sinne des US-Ökonomen Jeffrey Sachs und dessen Theorie des *big push* einsetzte. Großbritannien sieht sich in einer besonderen Verpflichtung, die staatliche Stabilisierung und wirtschaftliche Entwicklung der afrikanischen Nachfolgestaaten seiner ehemaligen Kolonien zu fördern.

STEHT DIE INTERNATIONALE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT VOR EINEM NEUEN PARADIGMENWECHSEL?

Die Konvergenz von allgemeiner Enttäuschung der Geber über fehlende Fortschritte der wirtschaftlichen Gesundung und der demokratischen Neuordnung, des zunehmenden sicherheitspolitischen Interesses der europäischen und nordamerikanischen Geber, der wachsenden Besorgnis über die Konsequenzen fragiler oder zerfallender Staatlichkeit und schließ-

lich der Eigeninteressen der großen internationalen Entwicklungsorganisationen bewirkt eine Dynamik mit möglicherweise weit reichenden Folgen. Die Anzeichen für einen grundlegenden entwicklungspolitischen Paradigmenwechsel sind nicht mehr zu übersehen. Sie zeigen sich in vier Feldern:

- In dem Maße, in dem die allgemeine Budgethilfe auf immer mehr Länder ausgedehnt wird und einen steigenden Anteil an der Gesamthilfe ausmacht, wird sie zum Motor einer Entwicklungspolitik, die konzeptionell auf Programmen gründet, die eng zwischen den Gebern koordiniert werden und auf die Gesamtpolitik der jeweiligen Partnerländer ausgerichtet sind.
- Die Konzentration der allgemeinen und sektoralen Budgethilfe auf die Armutsbekämpfung erhöht die konsumtiven Ausgaben der Staatshaushalte der Entwicklungsländer und entspricht der Tendenz, Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr als Investition zur Entwicklung, sondern als Sozialhilfe zu sehen.
- Budgethilfen sind ihrem Wesen nach Vereinbarungen zwischen der Bürokratie des Empfängerlandes und der Bürokratie der Gebergemeinschaften. Sie greifen tief in die Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik des empfangenden Landes ein und beschneiden die Parlamentszuständigkeit und zwar nicht nur bezüglich des Budgetrechts, sondern auch der allgemeiner politischen Inhalte. Budgethilfen bedeuten daher die Abkehr von der Priorität der Demokratieförderung zugunsten politischer Stabilität, auch in Form bürokratisch-autoritärer Regimes.
- Für die Geber stellt das Instrument der Budgethilfe einen finanzwirtschaftlichen Paradigmenwechsel dar, weil die parlamentarische Finanzkontrolle über die Entwicklungshilfemittel de facto außer Kraft gesetzt wird.

Es wäre höchst problematisch, wenn über das Instrument der allgemeinen Budgethilfe ein Paradigmenwechsel eingeleitet wird, dessen Auswirkungen unabsehbar sind.⁴⁴ Wegen der geschilderten möglichen Wirkungen kann Budgethilfe nicht als allgemein bestgeeignetes Instrument der neuen Entwicklungsarchitektur bewertet werden und sollte nur für demokratisch einigermaßen gefestigte Staaten in Betracht gezogen werden. Sie könnte eine Prämie für demokratische und gute Regierungsführung sein. Die Diskussion über die Entscheidung und Ausgestaltung der mit ihrer Hilfe einzuschlagenden politischen Reformen sollte weitgehend den nationalen demokratischen Institutionen überlassen bleiben. Budgethilfe kann nur zielgerichtet funktionieren, wenn sie durch verantwortliche Regierungen

unter öffentlicher Kontrolle und Rechenschaftspflicht verwaltet wird. Ihre Wirksamkeit setzt Transparenz, Kontrolle demokratischer Institutionen und unabhängige Evaluierung voraus.⁴⁵

Es wäre bedauerlich, wenn über das nur beschränkt anwendbare Instrument der Budgethilfe die vielen anderen Gesichtspunkte der Pariser Erklärung nicht genügend Aufmerksamkeit erhielten. Der wichtigste Gesichtspunkt ihrer Umsetzung bleibt ohne Zweifel die Forderung nach einer besseren Koordination der Geber. Der Widerstand dagegen, selbst bei den Gebern, die sich grundsätzlich für eine engere Kooperation ausgesprochen haben, sollte nicht unterschätzt werden. Diese Aufgabe ist schwierig genug. Viel wäre jedoch gewonnen, wenn es wenigstens innerhalb der Europäischen Union zu einer engeren Abstimmung käme. Ihre Mitglieder bringen immerhin 55 Prozent der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe auf und sind auch vor allem in Subsahara-Afrika engagiert, das die meisten Niedrigeinkommensländer und fragilen Staaten aufweist. An weiterführenden Vorschlägen zu mehr Koordination, Wettbewerb, Stärkung der nachfragenden Länder, Vereinheitlichung der Standards, Transparenz, unabhängigen Evaluierungen, spezifischeren Länderstrategien und besserer Arbeitsteilung der Geber fehlt es nicht. Es sind diese Felder, in denen Fortschritte gemacht werden müssen, nicht in der problematischen allgemeinen Anwendung der Budgethilfe.⁴⁶

BUDGETHILFE FÜR FRAGILE STAATEN?

Was aber soll mit den zeitweise vernachlässigten fragilen Staaten (*bad performers*) geschehen? Sind sie die eigentlichen Kandidaten für Budgethilfe? Gerade die großen Geber der Entwicklungshilfe halten die Stärkung ihrer staatlichen Funktionen für vorrangig. Unter der Herausforderung erodierender oder gar kollabierender Staatlichkeit hat für sie Staatsentwicklung (*state-building*) wieder Priorität und ist es an der Zeit, Abschied vom Paradigma der Guten Regierungsführung zu nehmen.⁴⁷

Allgemeine Budgethilfe ist aber dafür schlechterdings ein ungeeignetes Instrument, weil sie mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Blockade von Entwicklung und Demokratisierung beiträgt. Die Bevorzugung der allgemeinen Budgethilfe auch für fragile Staaten durch einige Geber kann nur damit erklärt werden, dass deren Bürokratien in einer schwer verständlichen Überheblichkeit annehmen, mittels einer Vielzahl von Konditionen

und der Überwachung von Geberarbeitsgruppen – analog dem privatwirtschaftlichen Insolvenzverwalter – die Finanzen und die Politik des Empfängerlandes bestimmen zu können. Diese Erwartung widerspricht allen bisherigen Erfahrungen. Eine Analyse der bisherigen Implementierung der Budgethilfe an Staaten mit defekten politischen und bürokratischen Strukturen⁴⁸ zeigt die Unwirksamkeit dieser Kontrollen und die Fähigkeit der betreffenden, oftmals autoritären Regierungen entsprechende Auflagen und Kontrollen zu umgehen, inzwischen auch mit Hilfe neuer Geber, wie China, Venezuela und der arabischen Erdölstaaten.

Für das *state-building* fragiler Staaten – einem Bemühen, über dessen Erfolgsaussichten ohnehin ein hohes Maß an Skepsis angebracht ist – müssen eigene Formen der Unterstützung gefunden werden. Der von den USA praktizierte Trennung der entwicklungspolitischen Instrumente ist die Berechtigung nicht von vornherein abzusprechen; unterschieden wird hier zwischen der *Millennium Challenge Corporation* für *good performers* und der allgemeinen Hilfe über USAID.

Einen anderen Weg, wie der durch fragile Staaten gegebenen sicherheitspolitischen und humanitären Herausforderungen entsprochen werden kann, eröffnen entsprechend ausgestaltete und implementierte *Multi-Donor-Trustfunds* mit variabler Konditionalität.⁴⁹ Wie mühsam es jedoch für die westliche Gebergemeinschaft ist, diesen Weg zu beschreiten, zeigt sich im Fall der Demokratischen Republik Kongo. Für diese gibt es zwar bisher keine Budgethilfe, aber der größte Teil der ausländischen Finanzhilfen fließt als Programmhilfe über so genannte *agences d'exécution* (Ausführungsagenturen), die einen Teil der Verwaltung darstellen, letztlich jedoch dazu geschaffen wurden, um durch eine Parallelstruktur die disfunktionale Staatsverwaltung zu kompensieren. Diese Exekutivagenturen können teilweise selbst implementieren oder die Umsetzung wiederum an andere Organisationen delegieren. Ihre Steuerung erfolgt durch so genannte *Comités de Pilotage* (Steuerungsgremien), in denen die Geber vertreten sind. Die Mittel für die Agenturen werden, wie die Projektinvestitionen der Geber, nur zum geringeren Teil im Staatshaushalt dokumentiert, so dass selbst der Haushaltsminister über keine adäquaten Informationen verfügt.

Diese höchst intransparente Struktur wird durch das Auftreten der Volksrepublik China, die sich zum größten Partner der kongolesischen Regierung entwickelt, noch weiter kompliziert, weil die Zahlungen aus den Kooperationsverträgen, die eine Höhe von 6.5 Mrd. US\$ im Gegenzug für die Möglichkeit des Rohstoffabbaus betragen sollen, als Staatseinnahmen, wie auch andere Einnahmen aus dem Bergbau, nur unzureichend erfasst sind.⁵⁰

Die Defizite, die sich für die Umsetzung der Pariser Erklärung angesichts vieler wenig verlässlicher Partner ergeben, versucht die Europäische Union im Falle Afrikas durch eine engere politische Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union (AU) und ihrem Programm zur wirtschaftlichen Entwicklung (NEPAD) komplementär zu begegnen. Allerdings gibt es auch in dieser Kooperation herbe Enttäuschungen. Die AU zeigte sich bei den aktuellen Krisen wenig effizient und das einst enthusiastisch begrüßte Programm der *peer reviews* von NEPAD hat mit Ausnahme Ruandas bisher keinen Problemfall bewertet.⁵¹

Welche Lösungen auch immer im Einzelfall für fragile Staaten gefunden und vereinbart werden, es dient dem Anliegen der „Neuen Entwicklungsarchitektur“ nicht, die Unterstützung dieser Staaten mit der nur für *good performers* geeigneten Budgethilfe zu vermengen.

DIE ZUKÜNFTIGE DEUTSCHE BETEILIGUNG AN DER BUDGETHILFE

Eine rigorose Ablehnung der Beteiligung an der allgemeinen Budgethilfe liegt nicht im deutschen Interesse. Deutschland hat sich gegenüber den internationalen Organisationen und Abstimmungen immer sehr kooperativ gezeigt und daher multilateral viel Ansehen erworben. Es hat u.a. in den letzten Jahren den höchsten Finanzbeitrag für die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit geleistet.⁵² An der allgemeinen Budgethilfe hat es sich bisher nur in geringerem Umfang beteiligt und der sektoralen Programmhilfe den Vorzug gegeben.⁵³ Allerdings will die Bundesregierung die Beteiligung an der allgemeinen Budgethilfe in den nächsten Jahren verstärken. Gerade deshalb sollte sich die Bundesregierung gegen die Forderungen einiger Geber wenden, die Paris-Kriterien zu verschärfen und diese zur verbindlichen Verpflichtung zu machen. Sie sollte vielmehr auf eine differenzierte Diskussion, insbesondere im Hinblick auf die politischen Prozesse in den Partnerländern sowie die Frage der *Ownership* der Bürger und insbesondere der armen Bevölkerung, drängen und dafür werben,

dass die tatsächlichen Wirkungen der Paris Agenda und der Budgethilfe einer detaillierten Prüfung unterzogen werden und dass für die Stabilisierung fragiler Staaten spezifische Lösungen gesucht werden.

Die Bemühungen um innovative Ansätze, die Förderung demokratischer Institutionen, die Beteiligung und Motivation der Bevölkerung durch einen dezentralisierten Ansatz, die Stärkung einer eigenständigen Zivilgesellschaft dürfen nicht durch finanztechnische, bürokratische und zentralistische Strukturen beeinträchtigt werden. Das Prinzip der Verantwortlichkeit des Partnerlands und der jeweiligen Entwicklungsorganisation darf nicht zugunsten einer nicht mehr fassbaren kollektiven Verantwortlichkeit geschwächt werden, sondern sollte im Gegenteil gestärkt werden.

Es könnte schließlich auch erwogen werden, 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 politischen wichtigen Bereichen vereinbart werden, etwa die Stärkung des Parlaments und anderer demokratisch gewählter Körperschaften, der Sicherheitsorgane, des Gerichtswesens und der örtlichen Selbstverwaltung.

Es wäre zu wünschen, dass sich die Bundesregierung für einen pragmatischen, an den Grundprinzipien der Pariser Erklärung orientierten Umgang mit der Pariser Erklärung ausspricht. Allen Versuchen, mithilfe der Pariser Erklärung einen übereilten radikalen Paradigmenwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit einzuleiten, sollte eine klare Absage erteilt werden.

1/ OECD DAC (2007).

2/ OECD-DAC (2008) p. 37.

3/ United Kingdom (2008).

4/ OECD-DAC (2008) p. 18).

5/ OECD-DAC (2008) p. 19.

6/ Diese Fungibilität der Hilfe galt auch bisher, wenn auch in beschränktem Umfang und weniger transparent. So waren z.B. in Zeiten, als die Geber der ländlichen Entwicklung den Vorzug gaben, die Agrarhaushalte zum Teil entsprechend reduziert.

- 7| *Wie schwierig es ist, zu einer Übereinkunft über die anzuwendenden Regeln und Prozeduren zu kommen, zeigt sich am Beispiel Senegal, obwohl dieses zu den positiv bewerteten Reformländern gehört. OECD-DAC (2008) Annex 7.13 p. 45.*
- 8| *Hier liegt der wesentliche Unterschied zur US-amerikanischen Millennium Challenge Corporation, die nur „good performers“ unterstützt und ihre Auswahl an über ein Dutzend von Indizes bindet.*
- 9| *United Kingdom (2007) p. 14: Der Satz endet allerdings mit der Einschränkung „provided risks are well managed“.*
- 10| *Worldbank (2007).*
- 11| *United Kingdom (2007).*
- 12| *European Commission (2007) p. 31.*
- 13| *BRH (2008) S. 6 und S.36.*
- 14| *Im HIPC-Entschuldungsprozess ist es der Weltbank und dem IWF allerdings gerade nicht gelungen, glaubwürdige Anreize für Reformen zu erzeugen, weil sie letztlich bei der Gewährung der Entschuldung statt Reformbereitschaft eher die Wahrscheinlichkeit einer neuen Überschuldung bewerteten. Dazu Faust / Leiderer (2008) S.142. Dort weitere Literatur.*
- 15| *United Kingdom (2007).*
- 16| *United Kingdom (2007).*
- 17| *OECD-DAC (2008) p. 23.*
- 18| *Das gilt auch für die von Großbritannien finanzierte, in Zusammenarbeit mit der OECD realisierte Evaluierungsstudie IDD (2006). Der BRH stellt zu recht dazu fest: „Der Nachweis mittel- oder langfristiger Wirkungen steht – auch im Hinblick auf den im Vergleich kurzen Zeitraum ihrer Gewährung – noch aus. Ob Budgethilfen ursächlich zu bestimmten Ergebnissen führen, dürfte noch schwerer als bei Projekthilfen nachzuweisen sein.“ BRH (2008) S.8 und 86.*
- 19| *UK (2007); BMZ (2008); SECO (2007).*
- 20| *OECD-DAC (2008) p. Xiii.*
- 21| *Bundespresseamt: (2007).*
- 22| *BRH (2008) S. 86.*
- 23| *OECD-DAC (2008) p. IX.*
- 24| *Nur so kann auch das Dilemma des Prinzips der Ownership gemildert werden, dass bei einer zentral entschiedenem Entwicklungszusammenarbeit die Zielgruppen als principal agent keinen Einfluss auf deren Verteilung und Zweckbestimmung haben und das Handeln der Entwicklungsorganisationen nicht kontrollieren können. Dazu Faust / Leiderer (2008) S.143. Dort weitere Literatur.*
- 25| *OECD-DAC (2008) p. 11.*
- 26| *BRH S. 65; DAC-OECD (2008) p. XIV.*
- 27| *Faust Messner S. 15.*
- 28| *Easterly (2006) p. 368.*
- 29| *Die ohnehin durch die Volatilität der EZ-Transfers bewirkten negativen Effekte werden bei ihrer Gewährung als Budgethilfe noch verstärkt. Dazu Faust / Leiderer (2008) S.136. Dort weitere Literatur.*
- 30| *Die bisher vorliegenden Berichte geben nur sehr approximative und zum Teil widersprüchliche Ergebnisse: Worldbank / IMF (2005).*
- 31| *Leiderer (2007) S.3.*
- 32| *EZ-Transfers haben nachgewiesenermaßen bisher schon primär die konsumtiven Interessen der Regierenden und ihrer Bürokratie bedient. Dies dürfte sich bei Budgethilfe noch stärker der Fall sein. Dazu Boone, Peter (1996) und Faust / Leiderer (2008) S.142.*

- 33| *BRH (2008) S. 35. Zum Trend: Der Anteil der Leistungen für Infrastruktur an der internationalen ODA für Subsahara-Afrika ist von 29 Prozent in der Periode 1990-94 auf 19 Prozent in der Periode 2000-2004 gesunken. Auch innerhalb der Leistungen für den Sozialbereich wurden die Maßnahmen zur Wasser- und Abwasserversorgung zu Lasten der allgemeinen Sozialhilfe verringert. Worldbank / IDA (2007) S. 9.*
- 34| *United Kingdom (2008) S. 10.*
- 35| *OECD-DAC (2008) p. IX.*
- 36| *Es ist generell davon auszugehen, dass die EZ-Transfers und zumal in der Form von Budgethilfe die Machtstellung der jeweiligen Regimes, sei es demokratisch oder autoritär, verstärkt. Dazu Faust / Leiderer (2008) S.138. Dort weitere Literatur.*
- 37| *Zu einer derartigen, vorsichtigen Bewertung kommt auch die vom Entwicklungskomitee (DAC) der OECD in Auftrag gegebene Studie. OECD-DAC (2008) p.12 15, 18.*
- 38| *Faust, Jörg / Messner, Dirk (2007): S.3.*
- 39| *Molt (2003).*
- 40| *Inzwischen gehen 60 Prozent der ODA für Afrika in die sozialen Sektoren. Worldbank / IDA (2007) S.9.*
- 41| *BRH (2008) S. 37, European Commission (2007).*
- 42| *Vgl. Anm. 14.*
- 43| *Molt (2005); Molt (2007).*
- 44| *Die Wahrscheinlichkeit nicht intendierter Effekte der EZ-Transfers nimmt bei ihrer Gewährung als Budgethilfe weiter zu. Dazu Faust / Leiderer (2008) S.136. Dort weitere Literatur.*
- 45| *Nuscheler (2008). S. 28.*
- 46| *Faust, Jörg/ Messner, Dirk (2007).*
- 47| *Nuscheler (2008). S. 30; Schneckener (2004); Debiel (2007).*
- 48| *Die Entwicklungszusammenarbeit mit fragilen Staaten war nicht Gegenstand der Evaluierung der „Paris Declaration“ OECD-DAC (2008) p. 6.*
- 49| *Siehe dazu World Bank / IDA: Operational Approaches and financing in fragile states. Operational Policy and Country Services (OPCS) and Ressource Mobilization Department (FRM) June 2007.*
- 50| *Diese Information verdanke ich Ellen Ostheimer, Konrad-Adenauer-Stiftung, Kinshasa.*
- 51| *Der African Peer Review Mechanism (APRM) hat in sieben Jahren gerade zu fünf peer reviews geführt, die im Falle Kenias und Ruandas unbefriedigend waren und im Falle der laufenden reviews für Südafrika und Algerien, die Ankerländer sind, für die hauptsächlich auf die Niedrigeinkommensländer bezogene Entwicklungszusammenarbeit nicht relevant sind.*
- 52| *Mit 18,4 Milliarden US-Dollar im Zeitraum 2000-2005 und 40 Prozent seiner Gesamt-ODA. Worldbank / IDA (2007): Annex V*
- 53| *Leiderer (2007).*

LITERATURVERZEICHNIS

- *BMZ (2008): Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Konzept zur Budgetfinanzierung im Rahmen der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung (PGF). Entwurf Februar 2008.*
- *Boone, Peter (1996): Politics and the Effectiveness of Foreign Aid. In: European Economic Review 40/1996, p. 289 – 329.*
- *Bundespresseamt (2007): G8 Summit 2007 Heiligendamm. Growth and Responsibility in Africa. Summit Declaration 8 June 2007.*
- *BRH (2008) Bundesrechnungshof: Budgethilfen im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit. Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags. GZ II3 – 2008 -0600 Potsdam Februar 2008.*
- *Debiel, Tobias (2007): Was tun mit fragilen Staaten? Ansatzpunkte für die Entwicklungspolitik. In: Weiss, Stefani / Schmierer, Joscha (Hrsg.) Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung. Wiesbaden 2007.*
- *Easterly, William (2006): The white man's burden. Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good. New York 2006.*
- *European Commission (2007) / Europe Aid Cooperation Office: Guidelines on the Programming, Design and Management of General Budget Support. Brussel January 2007.*
- *Faust, Jörg / Messner, Dirk (2007): Organisational Challenges for an Effective Aid Architecture – Traditional Deficits, the Paris Agenda and Beyond. DIE-Discussion-paper 20/2007. Bonn 2007.*
- *Faust, Jörg / Leiderer, Stefan (2008): Zur Effektivität und politischen Ökonomie der Entwicklungszusammenarbeit. In: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 49. Jg. März 2008 Heft 1 S. 129 – 152.*
- *IDD (2006): International Development Department (IDD) School of Public Policy University of Birmingham u.a.: Joint evaluation of general budget support 1994–2004 Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, Vietnam. Synthesis Report. Birmingham May 2006.*
- *Leiderer, Stefan (2007): Chancen, Risiken und Perspektiven von Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit. Anhörung im Ausschuss wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Deutscher Bundestag 7.11.2007 S.3.*
- *Molt, Peter (2003): Internationaler Währungsfonds und Weltbank in der Globalisierungskritik. In: Ulrich von Wilamowitz-Moellendorff (Hrsg.) : Globalisierungsdebatte III: Positionen und Gegenpositionen. Konrad-Adenauer-Stiftung Zukunftsforum Politik Nr. 54 April 2003.*
- *Molt, Peter (2005): Africa – a political challenge for Europe. In: Engel, Ulf / Kappel, Robert (Eds.): Germany's Africa Policy Revisited. Interests, images and incrementalism. 2.ed. autumn 2005 LIT (Münster).*
- *Molt, Peter (2007): Zur Afrikastrategie der Europäischen Union. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 48/2007 S.33 – 38.*
- *Nuscheler, Franz (2008): Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. INEF Report 93/2008. INEF Duisburg.*
- *OECD-DAC (2007): 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results, and Country Chapters. Paris 2007.*
- *OECD-DAC (2008): Evaluation of the implementation of the Paris Declaration Phase 1. Synthesis Report (by Bernard Wood, Team Leader, Dorte Kabell, Nansozi Muwanga, Francisco Sagasti) Paris July 2008.*
- *Schneckener, Ulrich (2004): States at risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. SWP-Studie Nr. 43. SWP Berlin 2004.*
- *SECO (2007): Staatssekretariat für Wirtschaft der Schweiz: Strategie für die generelle Budgethilfe Bern Oktober 2007.*
- *United Kingdom (2008): Department for International Development: Poverty Reduction Budget Support. A DFID policy paper. London February 2008.*
- *Worldbank (2007): A decade of measuring the quality of governance. Governance matters 2007. Worldwide governance indicators 1996 – 2006 (by Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi, Massimo). Washington DC 2007.*

- *Worldbank / IDA (2007): Resource Mobilization (FRM): Aid Architecture: An overview of the main trends in official development assistance flows. Washington February 2007 S.9.*
- *Worldbank / IMF (2005): 2005 Review of the PRS Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results. Washington September 2005.*

2. EUROPÄISCHE BUDGETHILFE – QUO VADIS?

Denis Schrey, August 2008

Die Europäische Kommission (EK) präsentiert sich weltweit als treibende Kraft innerhalb der internationalen Gebergemeinschaft zur Umsetzung der Pariser Erklärung und verpflichtet sich darin zu mehr Effizienz in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Die Erklärung von 2005 folgt dem Erkenntnis, dass die Wirksamkeit und Kohärenz der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verbessert werden müsse und nur durch neue Kooperationsformen und innovative Finanzierungsinstrumente das prioritäre Millenniumsziel der Halbierung der Armut bis 2015 erreicht werden könne. Das *Peer Review* der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft durch die OECD im Jahre 2002 identifizierte eklatante strategische und politische Schwächen der EU in der Umsetzung ihrer entwicklungspolitischen Strategie und Kooperation.

Angesichts der globalen Bedeutung der Europäischen Union als weltweit größtem Geber forderte die OECD die Europäische Union auf, die Wirksamkeit der Hilfe durch den verstärkten Einsatz programmbasierter Finanzierungsinstrumente¹ zu forcieren.²

Die Europäische Union unter Federführung der EK setzt, nicht zuletzt seit dieser Grundsatzkritik der OECD, das Instrument der Budgethilfe³ als Teil der neuen Entwicklungsagenda in zunehmendem Maße ein.

Für den gesamten Finanzierungszeitraum des neunten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) waren insgesamt 2,5 Milliarden Euro (28 Prozent der gesamten Mittel) für Budgethilfe vorgesehen. Bis 2010 ist eine Erhöhung des Anteils auf 50 Prozent des 10. EEF geplant.⁴

Das wachsende politische Gewicht der Europäischen Union als weltweit größte Geberin von öffentlicher Entwicklungshilfe geben der EK eine federführende Position bei der Konzeptionalisierung und Implementierung von Budgethilfe. Aus Sicht der EK ist die Budgethilfe der am besten geeignete Weg, Regierungen und andere öffentliche Körperschaften in den Partnerländern finanziell auszustatten, um die Millenniumsentwicklungsziele zu erreichen.⁵

Dabei verweist die Kommission in ihren Stellungnahmen und Richtlinien immer wieder auf folgende Vorteile:

- steigende Eigenverantwortung der Geber
- die Stärkung der makroökonomischen Rahmenbedingungen durch Entlastung des Haushalts und Ausgleich der Zahlungsbilanz des Partnerlandes
- die Stärkung der öffentlichen Finanzverwaltung und des Budgetmanagements
- wachsende Kohärenz und Transparenz durch Erfassung der Geldströme im Haushalt
- verbesserte Harmonisierung der Geber und Ausrichtung auf Regierungungsverfahren/Strategien/ und Politiken
- verstärkter Aufbau von Kapazitäten in der Finanzverwaltung
- verbesserte inländische Rechenschaftspflicht; da Regierungen in der Regel für die Verwendung von Ressourcen zur Rechenschaft gezogen werden können
- effiziente Ergebniskontrolle durch die genaue Definition und Messung von *Input*-, *Output*- und *Outcome*-Indikatoren

Die EK erkennt auch die mit der Vergabe von Budgethilfe verbundenen Risiken an. Sie ist allerdings der Überzeugung, die politischen, treuhänderischen und makroökonomischen Risiken (siehe hierzu vorheriges

Kapitel), die mit der Vergabe von Haushaltszuschüssen verbunden sind, mit verfeinerten ex ante Konditionalitäten und verbesserten Kontrollen während der Programmierung und Implementierung eingrenzen zu können. Ihr Vertrauen, mit der Vergabe von Budgethilfe institutionellen Wandel anzustoßen und eine administrative Kultur der Leistungs- und Ergebnisorientierung zu schaffen, scheint ungebrochen. Selbst die im Folgenden kurz skizzierten gemischten Ergebnisse des Prüfberichtes des EURH (2005) sowie die Kritik des Europäischen Parlaments ändern an der Grundhaltung wenig.

EXTERNE PRÜFBERICHTE

Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes (2005)

Der Europäische Rechnungshof untersuchte in seinem Sonderbericht über die aus dem Europäischen Entwicklungsfonds an die AKP Staaten gezahlten Haushaltszuschüsse, wie die EK zwischen 2003 und 2004 die Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung und die Wirksamkeit der von den Empfängern eingeleiteten Reformen in fünf AKP Staaten (Äthiopien, Mosambik, Niger, Tschad und Sambia) überprüft hat.⁶ Es fanden Untersuchungen der zentralen Kommissionsdienststellen statt, bei denen die zum Zeitpunkt der Prüfung laufenden Programme über direkte und nicht zweckgebundene Haushaltszuschüsse examiniert wurden. Zur tatsächlichen Lage in den untersuchten Ländern stellte der Rechnungshof fest, dass die Systeme der öffentlichen Finanzverwaltung zahlreiche Schwachstellen aufweisen, die auf der dezentralen Ebene deutlich stärker ausgeprägt seien.⁷

Allerdings bewertete der Europäische Rechnungshof positiv, dass zahlreiche Reformen zur Eindämmung des Risikos eingeleitet wurden und Fortschritte im Bereich der Haushaltsplanung, bei der Ausführung der Einnahmen und der Ausgaben, bei der Rechnungslegung und bei den internen und externen Kontrollen erzielt worden seien. Beispielsweise wurden in Äthiopien acht laufende Projekte zum rechtlichen Rahmen der Finanzen, zum Programm über öffentliche Ausgaben, zur Haushaltsreform, zur Reform der Rechnungsführung, zur Kassenmittelverwaltung, zu den Finanzinformationssystemen und zur internen und externen Kontrolle durchgeführt. In Mosambik befand sich eine Reform der Beschaffungsverfahren sowie der Steuer und Zolleinnahmen kurz vor dem Abschluss, bei der die öffentlichen Einnahmen zwischen 1996 und 2004 von neun



Pristina/Kosovo: Training mit dem Jugendforum der Liga für den Kosovo (LDK) am 19. Mai 2007.

Prozent auf 14 Prozent des BIP gestiegen seien. Weitere Beispiele in Sambia und Tschad zeigen, dass die umfangreichen Reformen zur Schaffung effizient arbeitender Finanzverwaltungen schwierig und langwierig, die ersten Zwischenergebnisse aber vorsichtig positiv zu bewerten seien.⁸

Trotz der vorsichtig positiven Entwicklung moniert der Rechnungshof, dass der alte Kommissionsleitfaden nicht genügend Gewicht auf die öffentlichen Einnahmen legt. Konkrete Verbesserungen bei der Erhebung und Verwaltung der öffentlichen Einnahmen könnten den Bedarf an Außenhilfen in gleichem Maße senken. Die Anreize für den Steuerzahler, die nationalen Behörden verstärkt dazu aufzufordern, Rechenschaftspflicht über die Verwendung der öffentlichen Einnahmen abzulegen, würden damit ebenfalls zunehmen. Bemängelt wird auch die dynamische Auslegung der Bedingungen für die jeweilige Förderfähigkeit durch die EK. Die EK vertritt die Auffassung, dass das Vorhandensein von Schwachstellen bei der öffentlichen Finanzverwaltung zum Zeitpunkt des Finanzierungsbeschlusses nicht bedeuten muss, dass kein Programm über Haushaltszuschüsse eingeleitet wird, sofern der Wille zu Reformen da ist und diese als zufrieden stellend beurteilt werden.

Der Rechnungshof ist hingegen der Auffassung, dass die dynamische Auslegung das Risiko für den europäischen Steuerzahler weiter steigen lasse. Daher fordert der Rechnungshof, dass diese Risikoauslegung mit

einer besonders engen Überwachung der Entwicklung der öffentlichen Finanzverwaltung in den Empfängerländern einhergeht. Im Finanzierungsabkommen sei besonders darauf zu achten, dass es eine Verknüpfung zwischen den identifizierten Schwächen der öffentlichen Finanzverwaltung, dem eingeleiteten Reformprogramm der Regierung und dem Aufbau der für die Umsetzung der Reformen erforderlichen institutionellen Kapazitäten gibt. Diesbezüglich moniert der Hof die unzureichende Begründung der Entscheidung der EK, die fünf geprüften Länderprogramme trotz der festgestellten Schwachstellen in der Finanzverwaltung unterzeichnet zu haben.

Die unzureichende Untermauerung der eigenen Position sei durch die fehlende Qualität der Untersuchungsberichte der EK entstanden. Den Delegationen komme hier eine besondere Rolle zu, da sie die Entwicklung im Bereich der öffentlichen Finanzen des Empfängerlandes mitbegleiten und überwachen sollen.

Dabei sollten die Delegationen im Optimalfall, im Rahmen ihrer Beziehungen zu den nationalen Institutionen (Ministerien, Rechnungshöfe, Zentralbank und Finanzausschuss des nationalen Parlaments) sowie zu den anderen Geldgebern und der Zivilgesellschaft regelmäßig veröffentlichte Berichte analysieren und in ihre jährliche Evaluierung mit einbeziehen.

Die hohen Transaktionskosten und häufig personell nicht ausreichend ausgestatteten Delegationen konnten häufig eine strukturierte Beziehung zu den aufgezählten Akteuren nicht leisten.⁹

Abschließend hebt der Rechnungshof die besondere Bedeutung der Parlamente beim Voranbringen der Reformen hervor, insbesondere im Bereich der Haushaltsplanung und der Weiterverfolgung der von den nationalen Rechnungshöfen erstellten Berichte. Es sollte unbedingt sichergestellt werden, dass die Parlamente institutionell gestärkt werden, um im Interesse des Landes zu handeln und nicht auf Druck der Geber. Leider gebe es in den fünf untersuchten Ländern keine hinreichende Einbeziehung der nationalen Parlamente und keinen ausreichenden Dialog mit den Oberen Rechnungskontrollbehörden (ORKB), was auf deren unzureichende personelle und institutionelle Kapazitäten und deren schwachen Position gegenüber den Regierungen und nationalen Geldgebern zurückzuführen sei. Der EURH empfiehlt daher den Aufbau autonomer Beziehungen zu den nationalen Parlamenten und den ORKB in den Empfängerländern.

Bericht des europäischen Parlaments über Haushaltszuschüsse für die Entwicklungsländer (2007)

Der bei weitem größte Teil der EU-Budgethilfe kommt aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds, die direkt von den Mitgliedstaaten finanziert werden und damit nicht den Verfahren des europäischen Gemeinschaftsbudgets unterliegen. Bis heute hat das Europäische Parlament kein echtes Mitspracherecht, und die zahlreichen politischen Implikationen und Konditionen zur Budgethilfe werden ohne die demokratische Legitimierung der europäischen Bürgervertretung vollzogen.

Seine Stellungnahmen und Berichte haben daher für die EK nur Informationscharakter. In dem im Januar 2007 erschienenen Bericht über Haushaltszuschüsse für die Entwicklungsländer fordert das Parlament die Kommission auf, das Instrument der Budgethilfe nur anzuwenden, wenn sein tatsächlicher Nutzen anhand klar objektiver Kriterien nachgewiesen werden könne und alle damit verbundenen Risiken bewertet worden seien. Es bekräftigt seine Forderung, die Wirksamkeit der Budgethilfen für die Armutsbekämpfung in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und eine 20-prozentige Mittelbindung für Tätigkeiten im Bereich des Primar- und Sekundarschulwesens und der gesundheitlichen Grundversorgung zu gewährleisten. Die Kapazitätsentwicklung in den Bereichen Statistik, Datenerhebung, Qualitätsprüfung und Analyse sei ebenfalls zu unterstützen.

Das EP verlangt darüber hinaus von der EK und den Empfängerländern glaubhafte Exit-Strategien zu identifizieren, um eine realistische zeitliche Befristung von allgemeinen und sektoralen Haushaltszuschüssen zu erreichen. Es mahnt die Informationspflicht der EK, der Mitgliedsstaaten und der Empfängerländer gegenüber den Steuerzahlern an, über die Verwendung und Auswirkungen von Budgethilfe besser zu informieren, die Erfolge offenkundiger darzustellen und über Fälle zu informieren, in denen sich das Instrument als unwirksam erwiesen hat. Zur Stärkung der Leistungsmessung der öffentlichen Finanzverwaltung eines Landes bekräftigt das Parlament die Notwendigkeit einer konsistenten Analyse der sozioökonomischen, politischen und makroökonomischen Rahmenbedingungen und die ausreichende Qualität der öffentlichen Finanzverwaltung, die alle möglichen Risiken und Erfolgsaussichten für die Zahlung von Budgethilfe offen legt. Erst dann sollten die Gespräche des Gebers mit der Partnerregierung über Ziele und Konditionen beginnen.

Äußerst kritisch und beunruhigt reagiert das Parlament auf die Vergabe von Budgethilfe an Länder mit schwach entwickelten öffentlichen Finanzverwaltungssystemen, wie Malawi und Kenia.

An der Form der geäußerten Kritik des Europäischen Parlaments zeigt sich, dass die Themen Transparenz, parlamentarische Kontrolle und Überwachung der in den Empfängerländern existierenden Haushaltskontrollmechanismen, Korruptionsbekämpfung und Armutsverringerung die Kernanliegen des Europäischen Parlaments bei der Überprüfung der Wirksamkeit von Budgethilfe sind.

VOM ALTEN ZUM NEUEN METHODISCHEN LEITFADEN

Nach den ersten eigenen Erfahrungen mit dem Instrument der Budgethilfe nahm die EK in 2007 eine Neujustierung und Ergänzung der bestehenden Budgethilferichtlinien vor. Ziel des neuen Leitfadens ist es, die Empfehlungen und Ergebnisse der externen Prüfberichte und Kritiken zu integrieren. Darüber hinaus dient er der Kommission als verbessertes Informationstool zur Vorbereitung und Durchführung der Budgethilfeprogramme.

Was ist neu? Die Kommission vereinfacht im neuen Leitfaden die Terminologie und unterscheidet nur noch zwischen zwei Formen der Budgethilfe, die kurz- und mittelfristigen Zielen dient. Mittelfristige ausgerichtete Budgethilfe dient der Unterstützung von nationalen Reformprogrammen und Strategien, kurzfristige Budgethilfe kommt hingegen in Situationen des Wiederaufbaus sowie der Stabilisierung und Rehabilitation staatlicher Institutionen in Postkonfliktsituationen zum Einsatz.

Neu ist auch die ausführliche und detaillierte Auseinandersetzung mit den Chancen und Risiken von Budgethilfe und die besondere Aufmerksamkeit, mit der die EK sich den geforderten Voraussetzungen und spezifischen Bedingungen für den Erhalt von Budgethilfe und deren kontinuierlichen Kontrolle in der Anbahnungs-, Programmierungs-, Implementierungs- und Evaluierungsphase widmet.

Besondere Aufmerksamkeit zur Realisierung der potentiellen Vorteile wird dem Risikomanagement beigemessen. Dazu zählen alle Maßnahmen und Prozesse, die getroffen werden, um bestimmte Risiken¹⁰ der Budgethilfe von der Programmierungs- bis hin zur Implementierungsphase zu mini-

mieren. Darunter fallen als erstes die drei Berechtigungskriterien für den Erhalt mittelfristiger Budgethilfe:

- eine ausführlich definierte nationale Politikstrategie
- die Ausrichtung hin zu einer stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik
- ein glaubhaftes Reformprogramm zur Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung.

In der Programmierungsphase wird zunächst der erwartete Beitrag von Budgethilfe zur Umsetzung des nationalen Reformprogramms bzw. zur Verbesserung der makroökonomischen Rahmendaten bewertet. In einem zweiten Schritt wird eine Bewertung und Kategorisierung potentieller Kandidaten vorgenommen, die in den Kreis der anspruchsberechtigten Länder aufgenommen werden.

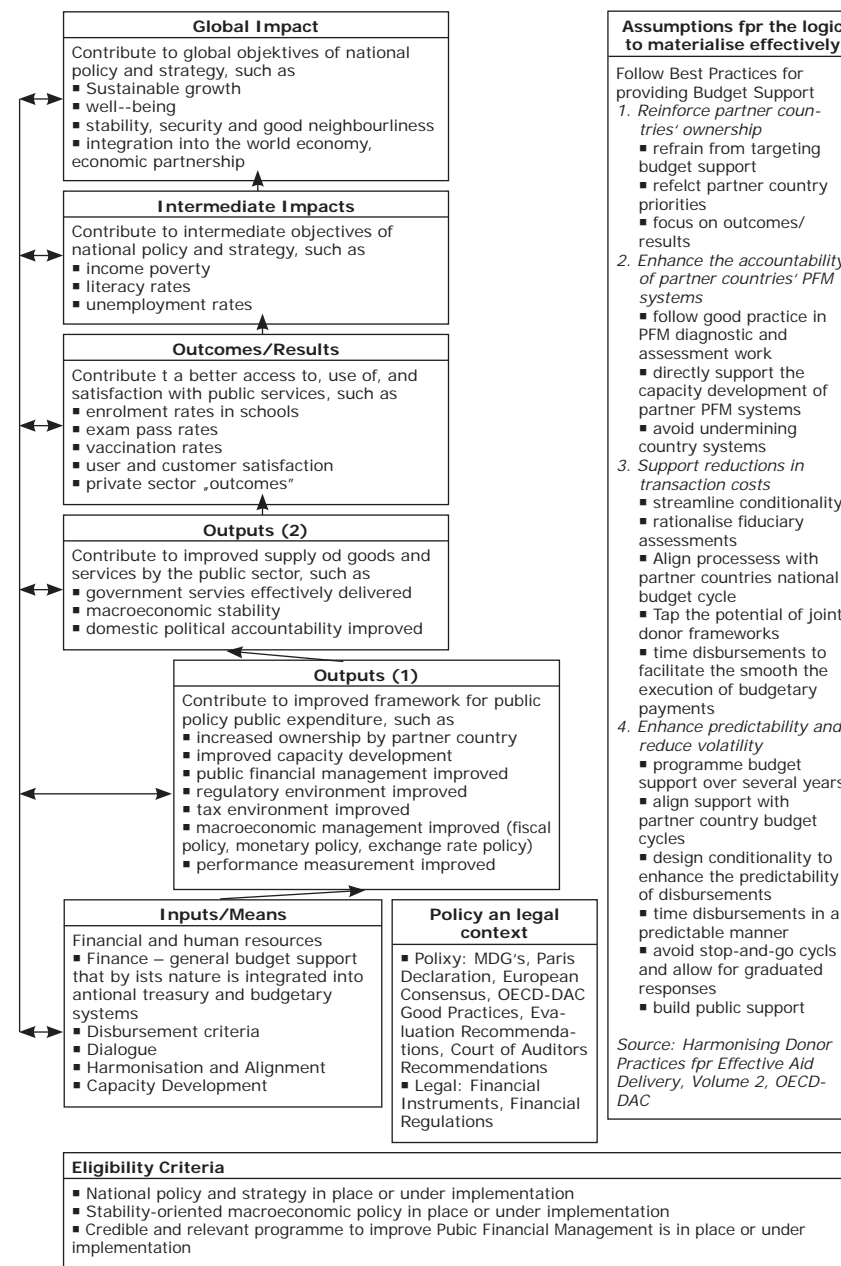
Grundlage für das Programmdesign ist eine umfassende Länderanalyse, durch das Empfängerland, die über den Kontext der drei Berechtigungskriterien hinausgeht und möglichst detaillierte Angaben zur wirtschaftlichen und sozialen Situation enthalten soll. Neben den Informationen zur makroökonomischen Situation soll die Analyse genaue Angaben zu Einkommens- und Nichteinkommensarmut machen. Die Analyse des Empfängerlandes sollte ebenfalls genaue Angaben zur Ausrichtung der Nationalen Entwicklungs- und Reformpolitik beinhalten, ein Programm zur Qualitätssicherung der Leistungsindikatoren zur Fortschrittsbewertung besitzen und über ein glaubwürdiges Programm zur Verbesserung des öffentlichen Budgetmanagements verfügen.

Um die Qualität des öffentlichen Budgetmanagements zu verbessern, wurde von der EK gemeinsam mit anderen bi- und multilateralen Gebern ein Instrument zur Diagnose der Leistungsfähigkeit öffentlicher PFM-Systeme entwickelt, die eine möglichst objektive und für alle beteiligten Akteure nachvollziehbare Bewertung des öffentlichen Budgetmanagements anhand von 28 Indikatoren ermöglichen soll (PEFA Initiative).

Der neue Leitfaden der EK wurde mit dem Ziel der Risikominimierung auf jeder Stufe des gesamten Programmierungszyklus überarbeitet. Zusätzlich wurde ein Frühwarnsystem eingerichtet. Der Delegationsleiter ist als zentrales Entscheidungsorgan aufgefordert, jedes Problem, das die effiziente Implementierung eines Budgethilfeprogramms behindert, transparent zu machen und offen gegenüber dem Empfänger anzu-

European Commission – General Budget Support Guidelines

Figure 2.4: A stylised intervention logic for (medium term) general support



Quelle: European Commission, General Budget Support Guidelines 2007

sprechen. Dem Mechanismus kommt besondere Bedeutung bei der Entscheidung über die Auszahlung flexibler Tranchen zu.

WAS KANN BUDGETHILFE UNTER BESTIMMTEN VORAUSSETZUNGEN LEISTEN?

Die EK erkennt in ihrem neuen Leitfaden an, dass nur eine bescheidene Zielformulierung, die realistische Erwartungen an das Instrument der Budgethilfe richtet, sinnvoll ist. Die effiziente Anwendung des Instruments unter funktionierenden politischen, makroökonomischen Rahmenbedingungen wird keine radikalen institutionellen Transformationen bewirken können. Die folgende Interventionslogik für mittelfristige Budgethilfe verdeutlicht jedoch den multidimensionalen Einfluss, der von Budgethilfe im Idealfall ausgehen kann.

ABSCHLIESSENDE BEWERTUNG UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Das Instrument der Budgethilfe scheint sich zu einer festen Bestandsgröße im Instrumentarium der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu entwickeln. Von einem neuen Paradigma zu sprechen wäre sicher verfrüht; allerdings deutet sich bei multilateralen Gebern wie der EU ein klarer Trend zu mehr Budgethilfe an. Dies ist umso erstaunlicher, da es bisher keine ausreichende Erfahrungsgrundlage für eine Entscheidung für oder gegen diese Finanzierungsform vorliegt. Ein Allheilmittel zur Initiierung sozioökonomischen gesellschaftlichen Wandels ist Budgethilfe sicher nicht. Allerdings kann Sie unter bestimmten Voraussetzungen die Qualität und Kapazität der öffentlichen Finanzverwaltung im Partnerland stärken, nationale wirtschaftspolitische und soziale Reformprozesse unterstützen und zu einer vorläufigen Stabilisierung öffentlicher Einnahmen/Ausgaben in bestimmten sozialen Sektoren beitragen. Zu diesen Voraussetzungen zählen, dass die geberdominierten Initiativen zur Leistungsmessung öffentlicher Budgetmanagementsysteme durch konsequentem Auf- und Ausbau institutioneller Kapazitäten der lokalen Finanzverwaltungen, der nationalen und regionalen ORKB und der nationalen/regionalen und kommunalen Parlamente ergänzt werden. Im Bereich der sektoralen Budgethilfen in sozialen Sektoren sollten Exitstrategien erarbeitet werden, die die Abhängigkeit der sozialen Transferleistungen mittelfristig verringern.

Der neue Leitfaden der Europäischen Kommission stellt eindeutig eine Verbesserung in Bezug auf die Risikominimierung durch effizientere, den gesamten Projektzyklus begleitende, interne und externe Kontrollmechanismen dar, welche das Risiko einer suboptimalen Verwendung europäischer Entwicklungsgelder für den europäischen Steuerzahler mittelfristig begrenzen kann.

Für die zentralen Bereiche der zukünftigen Partnerausrichtung – öffentliches Finanzmanagement, Budgetfinanzierung und Beschaffungswesen – wird auch in den neuen Kommissionsrichtlinien nicht ausreichend berücksichtigt, dass eine „Orientierung der Geberpolitik an den nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer“ nicht selbstverständlich auch die Prioritäten der Bevölkerung widerspiegelt. Vor allem dann, wenn diese nicht in einem demokratischen und partizipativen Prozess entstanden sind, sondern wie das *Comprehensive Development Framework* das Ergebnis geberdominierter Entwicklungsansätze sind.

Die hohen und für viele Partnerländer unrealistischen Anforderungen an deren demokratisches System sind im Hinblick auf Budgethilfe ebenfalls problematisch. Direkte Programm- oder Budgethilfen sind nur sinnvoll, wenn umfassende Beteiligungsrechte der Zivilgesellschaft, Transparenz der Haushaltsverfahren durch die Parlamente¹¹ und eine unabhängige Kontrolle der Mittelverwendung garantiert sind. Diese Faktoren sind in vielen Fällen allerdings nur unzureichend vorhanden.

Gerade im zentralen Bereich der Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten der zivilgesellschaftlichen Akteure, der Parlamente und politischen Parteien bietet der neue Kommissionsleitfaden keine neuen Erkenntnisse. Dies hängt auch damit zusammen, dass sich die Europäische Union nur ungern in politische Prozesse einmischt und Partei ergreift. Die Unterstützung von Parlamenten und Parteien beschränkt sich häufig auf technische Unterstützung der Verwaltungen und Ausschüsse auf der nationalen Ebene.

Es wäre daher an der Zeit darüber nachzudenken, wie gerade die deutsche EZ mit dem Instrumentarium der politischen Stiftungen eine über solche Fördermöglichkeiten hinausgehende Rolle in diesem Themenfeld wahrnehmen könnte. Eine stärkere Einbindung der politischen Stiftungen im Rahmen der Budgethilfeprogramme in die Bearbeitung von *Governance*-Prozessen, die das öffentliche Budgetmanagement berühren, wäre mög-

licherweise wünschenswert. Wichtig wären dabei eine stärkere Vernetzung und ein systematischer Dialog der unterschiedlichen Akteure zum Themenkomplex der öffentlichen Haushaltsführung. Die Stiftungen könnten hier gemeinsam mit ihren lokalen Partnern, dem BMZ und anderen Gebern im jeweiligen Land Lösungen dafür ausarbeiten, wie auf nationaler und insbesondere auf dezentraler Ebene der Dialog der involvierten Akteure im Bereich der öffentlichen Haushaltsführung und der staatlichen Finanzkontrolle durch Parlament und Zivilgesellschaft ergebnisorientiert gefördert werden kann.

- 1| Darunter wird die Unterstützung von Programmen und Strategien durch die Geber verstanden, die von den Empfängerländern selbst entworfen und ausgeführt werden.
- 2| Österreichische Forschungsstiftung für internationale Entwicklung (ÖFSE), Working Paper 14, Budgethilfe als entwicklungspolitische Strategie (2006), S.15.
- 3| Budgethilfe stellt eine Form von Programmhilfe dar. Internationale Geldgeber stellen Mittel zur Unterstützung einer nationalen Entwicklungsstrategie zur Verfügung. Die Mittel werden auf regelmäßiger Basis, typischerweise jährlich, direkt in das Budget des Empfängerlandes eingezahlt und danach eigenverantwortlich verwaltet. Budgethilfe beinhaltet nicht nur einen Transfer finanzieller Ressourcen, sondern ist verbunden mit einem formalisierten Dialog zwischen den Partnern, Harmonisierungs- und Anpassungsbemühungen, technischer Zusammenarbeit und Kapazitätsaufbau, der Spezifizierung von Bedingungen sowie Evaluierungs- und Monitoringprozessen.
- 4| Europeaid Power Point Präsentation, 05.12.2006, OFSJ Konferenz in Wien.
- 5| Europäische Kommission, 2005, S.12.
- 6| In jedem besuchten Land kam es zu Treffen mit den Finanzausschüssen des Parlaments, verschiedenen Diensten des Finanzministeriums und anderen involvierten Ministerien auf zentraler und dezentraler Ebene, internen und externen Kontrollorganen, Vertretern der wichtigsten Geldgeber und der Zivilgesellschaft.
- 7| Neben einer allgemeinen Schwäche aufgrund der unzureichenden Kapazitäten der Verwaltungen in den Empfängerstaaten identifiziert der Rechnungshof Schwächen im öffentlichen Beschaffungswesen, der Kassenmittelverwaltung, der Rechnungsführung, der Verwaltungsinstrumente und der von der internen und externen Kontrolle eingesetzte Verfahren und Mittel.
- 8| Europäischer Rechnungshof (2005). Sonderbericht, Nr. 2 über die aus dem EEF an die AKP Staaten gezahlten Haushaltszuschüsse: Verwaltung des Aspekts „Reform der öffentlichen Finanzen“ durch die Kommission.
- 9| In Mosambik wurde der erste halbjährliche Monitoring-Bericht wegen der begrenzten Personalressourcen der Delegation verspätet vorgelegt und war unvollständig in Bezug auf die Ermittlung des dringenden Bedarfs im Bereich der institutionellen Unterstützung sowie der Verwaltung der Humanressourcen.

- 10| *Risks related to public finance management, fiduciary risks, weak policy environment, lack of ownership, lack of coordination, lack of respect for the eligibility conditions, predictability, implementing capacity, absorption capacity.*
- 11| *Tatsächlich ist in der Praxis in vielen Ländern der Einfluss der Parlamente auf den Budgetprozess durch eine Vielzahl von Faktoren eingeschränkt. Diese können im politischen System oder auch im rechtlichen Rahmen der Haushaltsführung begründet sein. Beispielsweise kann aufgrund der politischen Verhältnisse starker Druck auf die Mehrheit im Parlament wirken, den von der Exekutive eingebrachten Haushalt ohne größere Veränderungen zu verabschieden, oder der Budgetzyklus sieht schlicht nicht genügend Zeit für eine eingehende Prüfung des Haushaltsentwurfs durch das Parlament vor. In den meisten Ländern wird die Effektivität der Parlamente zudem durch ihre ungenügende finanzielle und personelle Ausstattung und die geringe Expertise der Abgeordneten in Haushaltsfragen beeinträchtigt.*

LITERATURVERZEICHNIS

- AGEZ (2005). *Positionspapier der AGEZ, KOO und EU-Plattform zu Budget Support.*
- DIE, Leiderer, Stefan (2007): *DIE-Schriftliche Stellungnahme zu öffentlicher Anhörung des Deutschen Bundestages, Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, zum Thema: „Chancen, Risiken und Perspektiven von Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit“, Bonn.*
- DIE, Schmidt, Petra (2005): *Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU. DIE-Studie, Bonn.*
- DFID policy paper (2008): *Poverty Reduction Budget Support, Department for International Development (DFID), London.*
<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/PRBS-policy-070208.pdf>
- European Commission (2005): *Consultation on the Future of EU Development Policy. Issues Paper:*
http://ec.europa.eu/comm/development/body/theme/consultation/doc/Issues_Paper_EN.pdf
- European Commission (2007): *Aid delivery methods, Guidelines on the Programming, Design and Management of General Budget Support.*

- *European Commission (2007): External cooperation programmes, How the Commission provides Budget Support: http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index_en.htm*
- *Europäisches Parlament (2007), Michael Gahler: Bericht über Haushaltszuschüsse für die Entwicklungsländer (2006/2079 (INI)).*
- *Europäischer Rechnungshof (2005): Sonderbericht, Nr. 2 über die aus dem EEF an die AKP Staaten gezahlten Haushaltszuschüsse: Verwaltung des Aspekts „ Reform der öffentlichen Finanzen“ durch die Kommission.*
- *Joint Evaluation of General Budget Support 1994 – 2004 (2006): Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report, IDD and Associates: <http://www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf>*
- *ÖFSE (2006): Budgethilfe als Entwicklungspolitische Strategie: <http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Budgethilfe.pdf>*
- *UNECA (2007): The Role of African Parliaments in the Budgetary Process.*

3. ERFahrungen mit Budgethilfe in den Partnerländern der KAS

3.1. GHANA

Klaus D. Loetzer | Daniel Vaupel, Februar 2008

Ghana ist eine junge, im Aufbau befindliche Demokratie mit einem Mehrparteiensystem, wobei vor allem noch Defizite in Funktion und Unabhängigkeit der Institutionen des demokratischen Rechtsstaates bestehen. Im Vergleich zu den anderen Staaten Westafrikas ist Ghana aber wahrscheinlich die am weitesten fortgeschrittene Demokratie und ist auch zurzeit das stabilste Land in der Region. Eine große politische Herausforderung stellen die im Dezember 2008 angesetzten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen dar. Da bei den Wahlen 2000/2001 ein friedlicher Machtwechsel stattgefunden hat, kann auch für die diesjährigen Wahlen erwartet werden, dass sie ohne größere Zwischenfälle ablaufen. Das war auch bei den bisherigen Wahlen seit 1992 (erste demokratische Wahlen nach der Militärherrschaft JJ Rawlings) der Fall. De facto ist Ghana ein Zweiparteiensystem mit der seit 2001 regierenden *New Patriotic Party* (NPP) auf der einen und dem *National Democratic Congress* (NDC), gegründet im Jahr 1992 von J.J. Rawlings, auf der anderen Seite. Von 1992 bis 2000/2001 stellte der NDC die Regierung.

Ghana ist eine multiethnische Gesellschaft mit einer Vielzahl an unterschiedlichen Sprachen, Kulturen und traditionellen Herrschaftssystemen. 2002 kam es zu einem blutigen, ethnisch motivierten Konflikt in Yendi (Dagbon Distrikt,

Northern Region). Die Ursachen dieses Ereignisses sind bis heute nicht beseitigt und können jederzeit, vor allem im Kontext von Wahlen, wieder zu gewalttätigen Auseinandersetzungen führen. In jüngster Zeit hat mit der Entdeckung – angeblich größerer – vor der Küste liegender Erdölvorkommen ein hoch explosiver Zündstoff Einzug in die politische Ökonomie Ghanas gehalten.

Die makroökonomischen Aussichten sind für Ghana vielversprechend, betrachtet man das Wirtschaftswachstum von 6,2 Prozent im Jahr 2006 und von 6,3 Prozent im Jahr 2007. Für die kommenden Jahre wird ein noch höheres Wachstum erwartet.

Die ghanaische Regierung hat in den letzten Jahren viele Problemfelder im Regierungs- und Verwaltungssystem in Angriff genommen. Unter anderem entstand ein transparenteres öffentliches Finanzverwaltungssystem (PFM), und der öffentliche Dienst wurde teilreformiert. Diese Entwicklungen sind noch nicht abgeschlossen.

RAHMENDATEN

Das *Multi-Donor Budget Support* (MDBS) Programm lief im Jahr 2003 an, als neun Geber ein Rahmenabkommen („Framework Memorandum“) unterzeichneten. Die neun Geber waren die Afrikanische Entwicklungsbank (AFDB), Kanada, Dänemark, die EU, Deutschland, die Niederlande, die Schweiz, Großbritannien und die Weltbank. Im Jahr 2005 trat Frankreich dem Programm bei, während die USA, Japan und die Vereinten Nationen nur als Beobachter teilnehmen.

Die MDBS-Ausschüttungen betragen im Jahr 2006 309 Millionen US-Dollar und bewegten sich in den Jahren 2003 bis 2006 zwischen 278 Millionen und 311 Millionen US-Dollar. Im Jahr 2005 machten die MDBS-Zahlungen neun Prozent des gesamten Regierungshaushaltes aus. Das MDBS-Volumen wird im Jahr 2008 voraussichtlich mit 350 Millionen US-Dollar das bisher höchste sein, während gleichzeitig nach neusten Expertenschätzungen der Anteil am Gesamtbudget auf ca. fünf Prozent fallen wird.¹ Aber nicht der Wert am Gesamthaushalt ist in diesem Zusammenhang entscheidend, sondern wie hoch der MDBS-Anteil am freigestaltbaren Anteil des Staatshaushalts ist. Man kann davon ausgehen, dass ca. 90 Prozent eines Haushaltes aufgrund von Verpflichtungen vorgegeben sind (Gehälter etc.). Von den verbleibenden zehn Prozent

macht der MDBS-Anteil nach Expertenschätzungen ca. 50 bis 60 Prozent aus, also eine für die Regierung Ghanas durchaus wichtige Größenordnung, kann sie doch mit diesen Geldern wichtige Vorhaben umsetzen.

Die folgende Tabelle zeigt auch den Prozentanteil von Budget Aid an den gesamten ausländischen Hilfsgeldern.

COUNTRY	2003	2004	2005	2006
Total MDBS disbursements (\$m)	278	311	282	309
As % total aid	39	32	27	n.a.
As % total government spending	13	10	9	n.a.

Source: Ministry of Finance and Economic Planning (MDBS); International Monetary Fund, 2006 (Government spending).

GRÜNDE FÜR BUDGETHILFE IN GHANA

Es gibt fünf grundlegende Faktoren warum Ghana zu diesem Zeitpunkt (2003) trotz existierender Schwächen im PFM System für Budgethilfe ausgewählt wurde:

1. Die stetige Verbesserung im Bereich der demokratischen Regierungsführung seit 1992 und der friedliche Machtwechsel im Jahr 2000.
2. Ghanas Fortschritte im makroökonomischen Management führten zum Abschluss eines *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) Arrangements mit dem Internationalen Währungsfonds.
3. Die *Ghana Poverty Reduction Strategy* (GPRS1) wurde im Parlament beschlossen und mit ihrer Umsetzung begonnen.
4. Neue Gesetze zur Unterstützung von Strukturreformen wurden beschlossen (u.a. in den Bereichen Beschaffung und interne Revision).
5. Ghana trat der HIPC-Initiative (*heavily indebted poor countries*, d.h. hoch verschuldete arme Länder) bei, sodass durch Entschuldung frei werdende Mittel für die Umsetzung von wirtschaftlichen und sozialen Reformen eingesetzt werden konnten.

RECHENSCHAFT, TRANSPARENZ UND MITSPRACHERECHT

Ghanas Regierung muss zweimal pro Jahr gegenüber den Gebern für die MDDB-Mittel Rechenschaft ablegen, basierend auf dem *Performance Assessment Framework* (PAF). Wie bei Budgethilfe vorgesehen, muss die Regierung jedoch nicht für spezifische Projekte Rechenschaft ablegen, sondern nur für das Gesamtbudget (siehe Frage 6). Ein Mittel, um den Haushalt auf Unregelmäßigkeiten zu überprüfen, ist das *Audit of Selected Flows*. Es resultiert aus bilateralen Verträgen innerhalb des MDDB-Regelwerkes. Durch diesen Mechanismus ist es möglich, Finanzströme vom Budget über die einzelnen Ministerien bis hin zu spezifischen Projekten nachzuvollziehen, um auf diese Art und Weise Missbrauch und Korruption entgegen zu wirken. Der Fokus des *Audit of Selected Flows* wechselt jährlich und wird sich dieses Jahr auf den Zollbereich richten.

Der Haushaltsplanungsprozess ist mehr oder weniger transparent. Nachdem die einzelnen Fachministerien ihren Teil des Budgets mit dem *Ministry of Finance and Economic Planning* (MoFEP) ausgehandelt haben, findet für das Budget jedes einzelnen Ministeriums eine Anhörung im Parlament statt. Ressourcen, um die Regierung effektiv kontrollieren zu können, fehlen dem Parlament jedoch. Die politischen Parteien sind in den Prozess nur durch das Recht der einzelnen Parlamentarier, über den Haushalt abstimmen zu können, indirekt involviert.

KONTROLLE ÜBER DIE BUDGETHILFE

Der Jahreshaushalt wird dem Parlament vom Finanzminister zur Abstimmung vorgelegt. Deswegen hat das Parlament zumindest theoretisch die Kontrolle über das Budget. In diesem Prozess muss die Regierung eine, wenn auch kurze, Rechenschaft über den Haushalt des vorangegangenen Jahres ablegen. An der Erstellung des Haushaltsplanes sind auch *Select Committees* des Parlaments beteiligt, allerdings gab es in der Vergangenheit Beschwerden darüber, dass den Parlamentsabgeordneten (MPs) zu wenige bzw. gar keine Finanzexperten zur Seite stehen, um den Haushaltsplan, der aus mehreren tausend Seiten besteht, angemessen bewerten zu können. Das Parlament hat außerdem das Recht, eine Untersuchung anzuberaumen, wenn in den Ausgaben des vorhergehenden Jahres Unregelmäßigkeiten aufgetreten sind. Von diesem Recht wurde in der Vergangenheit jedoch nur sehr selten Gebrauch gemacht.

BEGÜNSTIGTE SEKTOREN UND PROJEKTE

Bei Budgethilfe ist es schwierig, spezifische Sektoren zu identifizieren, die von dem Programm profitiert haben. Da das GPRS1 Grundlage des MDDB ist, haben sich auch vor allem im Bereich des Bildungs- und Gesundheitssektors, die beim GPRS1 den Schwerpunkt bildeten, die Budgetmittel erhöht (siehe auch Frage 10). Daher sind in die PAF-Matrix auch spezifische Leistungsindikatoren (*Trigger* und *Targets*) für den Bildungs- und Gesundheitsbereich integriert worden.

In den MDDB-Jahren hat sich die wirtschaftliche Situation Ghanas signifikant verbessert, und sowohl die Schuldenlast als auch das Haushaltsdefizit haben sich verringert. Beispielsweise konnte das Haushaltsdefizit von 14,1 Prozent im Jahr 2001 auf 7,9 Prozent im Jahr 2005 gesenkt werden. Auf Grund des relativ hohen Anteils von 50 bis 60 Prozent des MDDB an den frei gestaltbaren Haushaltsmitteln (ca. zehn Prozent vom Gesamthaushalt), kann der Einfluss des MDDB für die Finanzierung neuer staatlicher Dienstleistungen als bedeutsam eingestuft werden. Allerdings ist es aufgrund parallel laufender Programme, die auch Gelder für den Haushalt zur Verfügung stellen, wie beispielsweise HIPC, schwierig, die zuvor beschriebenen Veränderungen speziell oder ausschließlich auf den MDDB zurückzuführen.

BUDGETHILFE UND DEZENTRALE STRUKTUREN

Dezentralisierung im Finanzsektor hat, wie auch der allgemeine Dezentralisierungsprozess, bisher wenig bis keine Fortschritte gemacht. Somit hat der MDDB-Prozess in diesem Bereich nicht zur Unterstützung von Reformen beigetragen. Es gibt auch Hinweise darauf, dass Distrikten, in denen die Oppositionspartei die Mehrheit stellt, Gelder vorenthalten wurden.

Distrikte stellen in Ghana die Kommunalebene dar. Da das Haushaltsvolumen insgesamt angewachsen ist, ist auch der Nominalwert des Budgets für den *District Assembly Common Fund*, der den Distrikten direkt zufließt, angestiegen. Neuerdings beträgt er 7,5 Prozent gegenüber früheren 5 Prozent des Haushaltsvolumens. Auf Grund von neuen Vergaberichtlinien gibt es allerdings schwerwiegende Probleme bei der Allokation der Mittel. Die neuen Richtlinien sind letztlich eine Kondition der Geber und sind u.a. deshalb eingeführt worden, weil in der Vergangenheit ein Teil der Gelder sehr fragwürdigen Verwendungszwecken zugeflossen ist.



Tamale, Ghana: Teilnehmer am Seminar Politische Bildung für Jugendliche, November 2007.

VERBESSERUNG STAATLICHER DIENSTLEISTUNGEN

Öffentliche Dienstleistungen haben sich vor allem im Bildungs- und Gesundheitssektor verbessert, basierend auf GPRS1 und dem Nachfolger, *Growth and Poverty Reduction Strategy* (GPRS2). Wegen der Unsicherheit bei der genauen Bestimmung des Anteils an den frei gestaltbaren Haushaltsmitteln (wie erwähnt schwanken die Schätzungen zwischen 50 und 60 Prozent) ist es schwierig, näher zu beziffern, welche Veränderungen genau auf das MDDBS-Programm zurückzuführen sind. Auf jeden Fall bleibt festzuhalten, dass sich die öffentlichen Ausgaben seit Einführung des MDDBS deutlich erhöht haben, während gleichzeitig die Schuldenlast abgebaut wurde.

HABEN SICH DIE EINKOMMEN ARMER BEVÖLKERUNGSSCHICHTEN ERHÖHT?

Älteren Erhebungen bzgl. des Lebensstandards in Ghana zufolge ist der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung bereits zwischen 1991/92 und 1998/99 signifikant von 51,7 Prozent auf 39,5 Prozent gefallen. Dieser Trend setzt sich wohl fort, denn neuste Daten des 2005/06 *Ghana Living Standards Survey 5* (GLSS5) zeigen eine Armutsreduzierung auf landesweit 28,5 Prozent. Als kritische Anmerkung muss aber hinzugefügt

werden, dass die Armutsreduzierung fast ausschließlich im Süden stattgefunden hat und nicht in den ländlichen Distrikten im Norden. Dort leben, GLSS5 zu Folge, immer noch fast 80 Prozent der Bevölkerung von unter einem US-Dollar am Tag.

Armutsreduzierung kann in Ghana nicht automatisch mit MDDBS in Verbindung gebracht werden, aber das Programm hat sicher, neben anderen Faktoren, Anteil an der positiven Gesamtentwicklung. Ghanas ökonomische Indikatoren wie das relativ hohe Wirtschaftswachstum von zurzeit 6,3 Prozent könnten eine weitere Armutsreduzierung in der nahen Zukunft ermöglichen, jedoch nur wenn eine gerechte Verteilung des „neuen Wohlstandes“ gelingt. Derartige Prognosen sind allerdings mit Vorsicht zu genießen. Um Auswirkungen auf die Armen, die oft außerhalb des offiziellen Wirtschaftskreislaufs angesiedelt sind, zu erreichen, ist neben einer aktiven Umverteilungspolitik auch der direkte positive Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die arme Bevölkerung (*trickle down*) eine *conditio sine qua non*. Dass es diese so genannten *trickle-down*-Effekte tatsächlich gibt, ist in der Wirtschaftstheorie, vor allem der Raumwirtschaftslehre, aber äußerst umstritten.

INWIEFERN KONNTE BUDGETHILFE ZUR ARMUTSMINDERUNG BEITRAGEN?

Zwischen den Jahren 2004/05 und 2005/06 stieg der Anteil der Kinder im Alter von sechs bis elf Jahren, die eine Grundschule besuchen, um 20 Prozent. Dies geht einher mit deutlich gestiegenen staatlichen Bildungsausgaben. Auch wenn diese Entwicklung aus früheren Regierungsprogrammen resultiert, basiert sie doch auf dem *Poverty Reduction Support Credit* (PRSC) Programm, das eng mit dem MDDBS-Dialog verbunden ist. Auch die Ausgaben im Gesundheitswesen haben sich erhöht. In beiden Sektoren ist es allerdings unklar, ob sich diese Ausgaben in direkten Verbesserungen für die Lebenssituation armer Bevölkerungsschichten niederschlagen werden.

VERSORGUNG BENACHTEILIGTER BEVÖLKERUNGSGRUPPEN

Das Verbot von Schulgebühren an Grundschulen im Zuge von GPRS1 führte zu einem schlagartigen Anstieg der Schülerzahlen (siehe oben). Vor Kurzem hat die ghanaische Regierung die *National Health Insurance Scheme* eingeführt, durch die u.a. benachteiligten Bevölkerungsgruppen der Zugang zu medizinischen Dienstleistungen gewährt werden soll, aber

Schwächen in diesem neu eingeführten System sind noch reichlich vorhanden. Genderspezifische Problemfelder sind auch ein wichtiges Thema in den Leistungsindikatoren (*Targets and Trigger*) der PAF. Ein Ziel der *MDBS Policy Matrix 2007* war zum Beispiel die Erstellung eines zeitgebundenen Planes für ein Gesetz gegen häusliche Gewalt. Die Interviews, die für diesen Fragebogen geführt wurden, hinterlassen den Eindruck, dass auch in diesen Bereichen eine graduelle Veränderung in der ghanaischen Gesellschaft stattfindet, zumindest partiell unterstützt durch MDBS.

KAM ES ZUR ENTSTEHUNG EINER DEMOKRATISCHEN KULTUR „VON UNTEN“?

Zurzeit gibt es noch keine gesicherten Fakten zu diesem Thema. Im Allgemeinen stärkt Budgethilfe eher den Verwaltungsapparat und nicht die Zivilgesellschaft eines Landes. Traditionell ist der Regierungsstil in Ghana eher *top down* (von oben nach unten), deswegen haben stärker demokratische Entwicklungen wie *bottom up*-Ansätze einen schwierigen Stand und haben sich erst in den letzten Jahren manifestiert. Eine deutliche Stärkung der Zivilgesellschaft ist mittlerweile jedoch feststellbar, wird aber hauptsächlich durch die Arbeit von NRO vorangetrieben, also durch Projekthilfe. Deshalb ist es umso bemerkenswerter, dass selbst eine NRO wie das *Integrated Social Development Centre* (ISODEC) die Auswirkungen von MDBS für die ghanaische Gesellschaft in den höchsten Tönen lobt. Dies obwohl ISODEC für eine kritische Einstellung gegenüber der Regierung bekannt ist und eben jene neu entstandene demokratische Kultur „von unten“ repräsentiert.²

KONDITIONALITÄTEN

MDBS beinhaltet ein spezifisches Set von Indikatoren (*Trigger* und *Targets*) die jährlich zwischen den Gebern und der ghanaischen Regierung ausgehandelt und in der aktuellen PAF festgeschrieben werden. Die MDBS-Mittel werden nach einem Zwei-Tranchen-System vergeben, wobei die zweite Tranche jedoch nur 20 Prozent der Gelder umfasst. Die erste Tranche wird ausgeschüttet, wenn die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zufriedenstellend ist, während die zweite Tranche nur zur Verfügung steht, wenn die zuvor vereinbarten Leistungsindikatoren (*Trigger*) erfüllt wurden. Sowohl die Anzahl, als auch der Inhalt der *Targets* und *Trigger* ist nicht ex-ante festgelegt, sondern kann von Jahr zu Jahr variieren.

Die Anzahl der jährlichen *Trigger* schwankte zum Beispiel zwischen 10 und 14 im Zeitraum von 2003 bis 2007. Während die *Trigger* im Jahr 2003 nur PFM-System und Fragen der guten Regierungsführung abdeckten, wurde das Spektrum in den folgenden Jahren um Themen wie Wirtschaftswachstum und Durchschnittseinkommen, aber auch Bildung und Gesundheit, also den Schwerpunkten von GPRS1, erweitert. Hierzu als Illustration ein *Trigger* der PAF 2007: "5. Make *National Health Insurance Scheme* increasingly effective with 36 percent of population including the indigents and other exempt categories issued with ID cards."

Auf jeden Fall lässt sich festhalten, dass die PAF wichtige und notwendige Reformthemen aufgreift und durch die Leistungsindikatoren (*Trigger*), die mit der Ausschüttung der zweiten Tranche verbunden sind, ein gewisser Druck auf die ghanaische Regierung entsteht, bei Reformvorhaben am Ball zu bleiben. Verbunden sind die *Trigger* z.B. mit einem transparenterem PFM-System oder Reformen im Justizsystem, aber auch mit Neuerungen im öffentlichen Gesundheitswesen und Schulreformen.

Die Konditionen entsprechen den Interessen der Geber, denn sie unterstützen Armutsbekämpfung und gute Regierungsführung, entsprechen gleichzeitig aber auch den Interessen der ghanaischen Regierung (daher spricht man heute auch nicht mehr von Geberkonditionen, was sie aber letztendlich sind.) Ausländische Fachleute im Finanzsektor vertreten die Meinung, dass, sollte MDBS zu offensichtlich für politische Beeinflussung genutzt werden, Ghana das Programm schlicht und einfach verlassen und Kredite auf dem internationalen Kapitalmarkt aufnehmen könnte. Denn auf Grund der Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre und der Haushaltsdisziplin der Regierung sind Ghanas makroökonomische Aussichten zurzeit hervorragend, und damit ist der Stand auf dem internationalen Kapitalmarkt zur Aufnahme unkonditionierter Kredite bestens – die chinesische Karte einmal ganz außer Acht gelassen.

Seit den Anfängen des MDBS-Programms im Jahr 2003 sind einige der Leistungsindikatoren nicht vollständig erfüllt worden. Trotzdem sind bis zum Jahr 2006 alle Gelder der zweiten Tranche ausgeschüttet worden. Dieser Umstand liegt unter anderem darin begründet, dass es unter den Geberländern Meinungsverschiedenheiten gibt, ob eine Aufteilung in zwei Tranchen sinnvoll ist oder nicht.

Vernachlässigt man die nachfolgend erwähnten zweimaligen Kürzungen an der Leistungstranche, wurden die Gelder mit einer maximalen Fluktuation von fünf Prozent vergeben. Selbst wenn die Kürzungen berücksichtigt werden, liegt die Fluktuation unter zehn Prozent. Im Jahr 2006 wurde zum ersten Mal mit der zweiten Tranche ein Teil (14 Millionen US-Dollar) der Leistungszahlungen zurückgehalten, weil ein *Trigger* nicht komplett erfüllt wurde. Durch diese Entscheidung wollte die Gebergemeinschaft ein klares Signal an die ghanaische Regierung senden, dass auch weiterhin entschiedene Reformbemühungen nötig sind. Dieses Vorgehen wurde von einem Teil der Geber (z.B. der EU) vorangetrieben, während andere Geber (z.B. WB) die Gelder gerne ohne die Restriktionen durch die Leistungsindikatoren ausschütten wollten/wollen. Die strenge Anwendung der *Trigger* scheint sich aber durchzusetzen, denn auch im Jahr 2007 wurden einige Gelder der zweiten Tranche zurückgehalten, weil zwei der 14 Leistungsindikatoren nicht komplett erfüllt wurden.

ZIELINDIKATOREN

Die Zielindikatoren (*Targets* und *Trigger*) werden jedes Jahr zwischen der Gebergemeinschaft und der ghanaischen Regierung ausgehandelt und daraufhin in der PAF festgeschrieben. Ghanas Regierung bemüht sich, die *Trigger* und *Targets* zu erfüllen, die Bemühungen sind jedoch nicht immer von Erfolg gekrönt. Auch auf Geberseite herrscht zuweilen Uneinigkeit darüber, inwiefern die ghanaische Regierung spezifische *Targets* oder *Trigger* erfüllt hat (siehe oben).

Eine Eigenheit des *Framework Memorandum* (FM) ist, dass weder dort, noch im Anhang, irgendwelche spezifischen Ziele oder Indikatoren festgelegt sind. Nur Allgemeinplätze wie „support of the GPRS“ oder „harmonisation of the DP's policies and procedures“ sind im MDDBS-Rahmenwerk erwähnt. Dieser Mangel an spezifischen Zielen ist sehr verwunderlich, selbst wenn man das MDDBS-Konzept als „work in progress“ ansieht.

DER BEGLEITENDE POLITDIALOG

Ein Politdialog ist zwischen der Gebergemeinschaft und der ghanaischen Regierung etabliert, und zwar hinsichtlich der Verhandlung der Indikatoren (*Trigger* und *Targets*) für die jährliche PAF. Dieser Dialog ist jedoch auf die Regierung Ghanas und die Gebergemeinschaft begrenzt, deswegen sind zivilgesellschaftliche Organisationen (CSOs) in fast allen Bereichen

der Verhandlungen nicht eingebunden. Nur in den *MDDBS Sector Working Groups* sind einige CSOs integriert, beschwerten sich aber darüber, keinen echten Einfluss auf den MDDBS-Prozess zu haben.

Prioritäten auf Geberseite sind das Voranbringen von institutionellen und politischen Reformen (z.B. im PFM) mit Hilfe der in der PAF festgeschriebenen Indikatoren.

Der Politikdialog zwischen der Gebergemeinschaft und der ghanaischen Regierung hat sich intensiviert, aber nicht ausschließlich in einer positiven Art und Weise. Ein wichtiges Ziel, das durch Budgethilfe erreicht werden sollte, war eine Senkung der Transaktionskosten, sowohl auf Geberseite als auch auf Seiten der Partnerregierung. Dieses Ziel wurde zumindest in den ersten MDDBS-Jahren nicht erreicht. Der Politikdialog war zum Großteil auf die Verhandlung der Konditionalitäten ausgerichtet und deswegen von Konfrontation geprägt, da die Geberseite versuchte, weitreichende Ziele zu etablieren, während die ghanaische Regierung natürlich bestrebt war, weniger ehrgeizige Ziele als Leistungsindikatoren festschreiben zu lassen. Aber es gibt Anzeichen dafür, dass sich die Qualität des Politikdialoges mittlerweile verbessert hat und gesteigerte Koordination auf Geberseite zu direkten Verhandlungen mit Ministern oder anderen hochrangigen Verantwortlichen führte. Vor der Einrichtung von MDDBS war es für einzelne Geber weitaus schwieriger gewesen, Gespräche auf der Politikebene zu realisieren. Deswegen sind nach Meinung von Experten, sowohl von Geber- als auch von ghanaischer Seite, die Transaktionskosten in den letzten Jahren gefallen.

Während der Interviews und der Quellenarbeit konnte jedoch nicht abschließend geklärt werden, ob die Transaktionskosten im Vergleich zu anderen Formen von Entwicklungshilfe wirklich gesunken sind, oder nur die Dialogstrukturen angenehmer und effizienter für die Teilnehmer wurden. Ein kürzlich veröffentlichter Weltbank-Report sieht Anzeichen dafür, dass zumindest im Vergleich zu den anfänglichen Transaktionskosten von MDDBS, die Transaktionskosten in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen sind.³

HAT SICH DIE REGIERUNGSFÜHRUNG VERBESSERT UND DIE EIGENTÜMERSCHAFT (OWNERSHIP) DER PARTNER ZUGENOMMEN?

Ein umfassender Dialog zur Restrukturierung des ghanaischen PFM-Systems hat den MDBS-Prozess begleitet. Ein weitreichendes Programm von PFM-Reformen wurde begonnen und brachte Veränderungen in den Feldern Beschaffung, innere und äußere Revision, Finanz-Management-Systeme sowie Gehalts-, Bargeld- und Kassenmanagement. Der Umfang und die Anzahl dieser Reformen seit 2003 sind extrem groß und können zumindest zum Teil auf MDBS zurückgeführt werden. Eine umfassende Implementierung all dieser Maßnahmen ist jedoch noch nicht abgeschlossen und deswegen immer noch Gegenstand der PAF-Verhandlungen zwischen Ghana und den Gebern. Auch regierungskritische NRO wie ISODEC bestätigen, dass MDBS die Transparenz des ghanaischen Haushalts- und Finanzsystems stark verbessert hat.

Die *Ownership* auf Seiten der ghanaischen Regierung hat eindeutig zugenommen, denn der Prozess zur Ausgestaltung der jährlichen PAF wird immer aktiver von der ghanaischen Regierung selbst geleitet. Für die Eigentümerschaft des Parlamentes, der Kommunen und der lokalen Bevölkerung hat MDBS hingegen nur wenig Fortschritte gebracht, denn generell werden durch Budgethilfe bürokratische Systeme gestärkt und nicht abgebaut.

IST DIE EFFIZIENZ DES STAATES UND DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG ERHÖHT WORDEN?

Die ghanaische Regierung ringt immer noch mit einer umfassenden Verwaltungsreform. Im Jahr 2005 wurde das *Ministry of Public Sector Reform* gegründet, das schnell ein Strategie- und Arbeitsprogramm aufstellte. Diese Strategie wurde nicht von den Gebern angeregt, sondern von der Regierung selbst entwickelt. Aber die Regierung ist weiterhin sehr zurückhaltend dabei, die Gesamtgröße des Verwaltungsapparates anzutasten. Eine weitere Schwäche besteht darin, dass die Reform von dem neu gegründeten Ministerium als eine „One-Ministry-Show“ gehandhabt wird. Ein stärkerer ministerienübergreifender Ansatz wäre sicherlich zweckdienlicher. Jedoch berichten ausländische Experten, die auf Geberseite aktiv in den MDBS-Prozess involviert sind, von einer wachsenden Effizienz und Professionalität auf ghanaischer Seite, zumindest innerhalb der in die MDBS-Verhandlungen involvierten Ministerien.

Implementations of Paris Declaration in Ghana

DIMENSIONS	BASELINE	CHALLENGES	PRIORITY ACTIONS
Ownership	Moderate	<ul style="list-style-type: none"> Operationalisation of the Poverty Reduction Strategy is incomplete, with activities not monitored. 	<ul style="list-style-type: none"> Improve budget execution and reporting.
Alignment	Moderate	<ul style="list-style-type: none"> Government lead and information capture is weak in some areas. 	<ul style="list-style-type: none"> Prepare a government initiative on capacity development. Improve reporting and accounting for aid.
Harmonisation	Low	<ul style="list-style-type: none"> Harmonisation is uneven across sectors and donors, with some major areas of weakness. 	<ul style="list-style-type: none"> Adopt programme-based approaches with common procedures in more sectors.
Managing for results	Moderate	<ul style="list-style-type: none"> Good poverty data is not matched by good data on budget execution/activities. 	<ul style="list-style-type: none"> Improve budget execution and reporting.
Mutual accountability	Moderate	<ul style="list-style-type: none"> The aid effectiveness matrix is only a first step. 	<ul style="list-style-type: none"> Demonstrate that monitoring commitments can change behaviour.

Source: 2006 Baseline survey on Paris Declaration, OECD

Anmerkung: Bemerkenswert an dieser Übersicht ist, dass die Frage der Beteiligung des Parlaments nicht thematisiert wird.

HAT SICH DER KOORDINATIONS- UND ABSTIMMUNGS-AUFWAND VERRINGERT?

Wegen der gerade zu Beginn des MDDBS-Programms von Konfrontation geprägten Verhandlungsrunden für die PAF-Indikatoren hatte sich der Zeitaufwand für die ghanaische Regierung zunächst nicht verringert. Somit ist das Ziel, den Koordinationsaufwand für die Partnerseite zu senken, in der Anfangszeit des MDDBS-Prozesses nicht erreicht worden. Auch wurden auf ghanaischer Seite neue Stellen im Verwaltungsbereich geschaffen, um die Geberseite zu unterstützen und mit Informationen zu versorgen, was für eine Steigerung des Verwaltungsaufwandes spricht. Natürlich haben sich auch bürokratische Prozesse vereinfacht, bedingt vor allem dadurch, dass die ghanaische Regierung mit *einer* Gebergemeinschaft verhandeln kann und nicht mehr wie vor MDDBS mit jedem Geber alleine verhandeln muss.

VORHERSAGBARKEIT VON ZUFLÜSSEN

Budgethilfe hat in Ghana die Vorhersagbarkeit von Hilfgeldzuflüssen signifikant verbessert. Die MDDBS-Ausschüttungen lagen jedes Jahr maximal 10 Prozent über- oder unterhalb der zugesagten Mittel. Das ist eine äußerst geringe Fluktuation verglichen mit anderen Formen der Entwicklungshilfe. Das folgende Zitat gibt einen guten Eindruck bezüglich der Verbesserungen seit Einführung der Budgethilfe:

„We have realised that Ghana is not short of donor goodwill and pledges of assistance to help our development efforts. Rather, Ghana faces a peculiar problem: Much of the support sits in different boxes and we are often unable to meet the different donor requirements and conditionalities that will trigger disbursement.“ – *Minister of Finance and Economic Planning, 2002.*

SIND PROJEKTE SCHNELLER UMGESETZT WORDEN?

Budgethilfe tendiert dazu, schneller abzufließen als Projekthilfe, da sie existierende Strukturen innerhalb des PFM-Systems des Landes nutzt. Aber es gibt Hinweise, dass Budgetmittel, wenn sie erst zu den Ministerien weitergeleitet wurden, nicht automatisch schneller absorbiert werden als die Mittel traditioneller Projekthilfe. Zum Beispiel erhielt der *Private Sector Development Fund* 28 Millionen US-Dollar aus dem Staatshaus-

halt, jedoch wurden nur 1,5 Millionen US-Dollar zeitnah vergeben. Doch nach Aussagen eines hochrangigen MoFEP-Beamten handelt es sich bei solchen Phänomenen, zumindest in Ghana, um die Ausnahme und nicht die Regel.

Für einen direkten Vergleich der Effizienz von Budget- und Projekthilfe in Ghana stehen zurzeit noch keine gesicherten Fakten zur Verfügung. In der Theorie ist Projekthilfe mit höheren Transaktionskosten verbunden, denn die Beiordnung von ministeriellen Mitarbeitern zu bestimmten Projekten ist notwendig. Besonders wenn die Stellen, die mit den Projekten in Verbindung stehen, besser bezahlt werden (weil ein Geber die Gehälter unterstützt), tendieren sie dazu, qualifiziertes Personal von anderen Positionen abzuziehen.

HABEN ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN ZUGENOMMEN?

Während der MDDBS-Jahre seit 2003 wurden die öffentlichen Ausgaben erhöht und die Schuldenlast konnte gleichzeitig gesenkt werden. Diese Effekte können jedoch nicht automatisch dem MDDBS zugeschrieben werden. Es kann zwar kein spezifischer *big push*-Effekt nachgewiesen werden, aber Wirtschaftsrepräsentanten vertreten die Meinung, dass mit einem Wirtschaftswachstum von 6,3 Prozent im Jahr 2007 das Wirtschaftsklima das Beste seit der Unabhängigkeit sei. Das ist insofern nicht verwunderlich, als die Regierung Kufuor bei ihrem Amtsantritt 2001 „A golden age for business and investments“ proklamiert hatte.

So haben im Agrarsektor private Investitionen, angeregt durch staatliche Investitionen in die Infrastruktur, zugenommen. Dies geschah somit auch durch die Unterstützung von MDDBS in gerade diesem Sektor.

Sind die Transaktionskosten gesunken?

Die MDDBS-Transaktionskosten waren weitaus höher als ursprünglich erwartet. Hauptgrund hierfür waren die anfänglich deutlich von Konfrontation geprägten Verhandlungsrunden zur Erstellung der PAF. Ein kürzlich veröffentlichtes WB-Arbeitspapier identifiziert drei Bereiche, die in Ghana für die Abweichung der ursprünglich erwarteten Transaktionskosten verantwortlich waren: (1) Fehler in der Koordination; (2) die Kosten für kollektives Handeln; und (3) Monitoringkosten. In den letzten Jahren ließ die Konfrontation in den Verhandlungsrunden aber spürbar nach, und die Zusammenarbeit



Accra, Ghana: Expertengespräch über Budgethilfe mit Joseph von Antwi, Ministry of Finance and Economic Planning (2. von links), Klaus D. Loetzer, Landesbeauftragter der KAS in Accra, Ghana (3. von links), Ama Blanson-Anamnan, Integrated Social Development Centre (ISODEC - 2. von rechts) im Februar 2008.

zwischen der Geberseite und der ghanaischen Regierung wurde immer besser. Deswegen sind die Transaktionskosten nach Angaben von Interviewpartnern mittlerweile gesunken, jedoch lässt sich schwer einschätzen um wie viel. Auch das zitierte WB-Papier sieht eine deutliche Senkung der Transaktionskosten in allen Bereichen, außer bei den Monitoringkosten. Um einen direkten Vergleich der Transaktionskosten von Projekt- und Budgethilfe durchzuführen, sind für Ghana noch keine Daten vorhanden.

Wirken Budget- und Projekthilfe ergänzend?

Zur Interaktion von Budget- und Projekthilfe sind in Ghana keine konkreten Daten greifbar. Besonders NRO und CSOs sehen Budgethilfe als eine Bedrohung ihres Graswurzel-Ansatzes and befürchten zusätzlich den Verlust ihrer finanziellen Basis. Auch wenn von vielen Geberregierungen Budgethilfe als das Allheilmittel gegen die Übel traditioneller Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gesehen wird, bleiben die meisten NRO dieser Entwicklung gegenüber eher kritisch. Theoretisch sollten sich Budget- und Projekthilfe auf eine positive Art und Weise befruchten, denn höhere Haushaltsmittel sollten den Ministerien eine bessere Betreuung einzelner Projekte und somit eine bessere Verwaltung der Projekthilfe ermöglichen, doch sind auch hierzu für Ghana noch keine Daten vorhanden.

ANALYSE UND EMPFEHLUNGEN

Welche Chancen und welche Risiken birgt Budgethilfe für Ghana? In Ghana scheint MDBS die Ziele von gegenseitiger Rechenschaftspflicht und Eigentümerschaft, wie sie in der Pariser Erklärung festgelegt wurden, wirkungsvoll zu unterstützen. Die derzeitige Regierung scheint ein verlässlicher Partner zu sein, deswegen bringt MDBS in Ghana die Früchte hervor, die sonst oft nur in der Theorie mit Budgethilfe verbunden sind. Aber wie das Beispiel von Nicaragua⁴ zeigt, können sich die Voraussetzungen, die für den Erfolg oder Misserfolg von Budgethilfe verantwortlich sind, manchmal sehr schnell ändern – insbesondere bei einem Regierungswechsel, wie er in Ghana Anfang 2009 durchaus im Bereich des Möglichen liegt.

Implizite Risiken des MDBS-Programms für Ghana sind vor allem die Stärkung einer Regierungsstruktur, die traditionell eher *top down* ausgerichtet ist und dadurch unter Umständen sogar eine weitere Verzögerung für den Dezentralisierungsprozess bedeuten kann. Ein weiteres Problem ist, dass sich gegenseitige Rechenschaftspflicht und Eigentümerschaft eben nicht auf die ganze Gesellschaft (Parlament, Bevölkerung, Zivilgesellschaft), sondern nur auf die Regierung erstrecken. Zum Beispiel wurde GPRS1, eine Grundlage des MDBS-Abkommens, komplett ohne Einbindung des Parlaments erstellt, wenn das Parlament auch abschließend das Dokument „beschließen“ durfte. Eine aktive Einbindung war in den Vorgaben von WB/IMF nicht einmal vorgesehen, nur eine Konsultation der Zivilgesellschaft war geplant. Doch auch diese wurde nur halbherzig umgesetzt, da GPRS1 in kürzester Zeit konzipiert werden musste. Selbst bei der Fortschreibung der GPRS2 wurde diese Chance erneut vertan.

Abschließend sei auf die bereits oben erwähnte Untersuchung über Nicaragua hingewiesen, die belegt, dass durch die Verwechslung politischer Prozesse mit technokratisch-administrativen demokratische Entwicklungen unterhöhlt werden. Damit wird das eigene Ziel der guten Regierungsführung konterkariert. Insbesondere werden die Kontroll- und Überwachungsfunktionen der Parlamente ausgehebelt und dadurch ihre politische Stellung geschwächt.

Inwieweit ist Budgethilfe ein geeignetes Instrument zur Unterstützung von Reformen?

MDBS hat in Ghana seinen Beitrag dazu geleistet, Reformvorhaben und demokratische Regierungsführung im Regierungssystem zu unterstützen. MDBS hat auch dazu beigetragen, ein transparenteres PFM-System zu schaffen und den öffentlichen Dienst zu reformieren. Diese Entwicklungen sind noch nicht abgeschlossen, aber es gibt Indizien, dass Ghana in allen zuvor genannten Bereichen Fortschritte gemacht hat.

Budgethilfe sollte jedoch nicht dazu genutzt werden, andere Formen der EZ wie Sektor- oder Projekthilfe zu ersetzen, kann aber eine gute Möglichkeit darstellen, eine stabile Regierung zu unterstützen, die sich zu demokratischer Regierungsführung und politischen Reformen verpflichtet hat. Auch dann, wenn noch Schwächen im System, wie oben beschrieben, vorhanden sind. Diese sollten aber abgestellt werden. Inwieweit dazu ein schwer manövrierfähiger „Ozeandampfer“ wie die Pariser Erklärung in der Lage ist, sei zunächst einmal dahingestellt.

Welche Verbesserungsvorschläge zur Umsetzung von Budgethilfe gibt es?

Zurzeit werden noch unterschiedliche Matrizen (*MDBS matrix* und die *WB PRSC matrices*) zur Erstellung der PAF verwendet. Auf eine einzelne Matrix hinarbeiten könnte sowohl die Harmonisierung auf der Geberseite weiter voranbringen, als auch die Vorhersagbarkeit der MDBS-Auszahlungen für das Partnerland noch weiter erhöhen. Des Weiteren könnte eine Einbeziehung von CSOs in den MDBS-Prozess dem Programm mehr Unterstützung von der Basis der ghanaischen Gesellschaft einbringen. Dazu wäre Kapazitätenentwicklung (*capacity building*) durch Seminare und Workshops notwendig, um den CSOs einen besseren Einblick in Mechanismen wie die PAF und den damit verbundenen Politikdialog zu gewähren, so dass sie effektiv als Partner in diesen Prozess einbezogen werden könnten – den politischen Willen des GoG vorausgesetzt. Dadurch würde ein kritisches Monitoring des MDBS-Prozesses erreicht werden. Zusätzlich müsste diesen CSOs aber auch direkter Zugang zur Geberseite gewährt werden, um sicherzustellen, dass diese kritischen Stimmen auch wirklich ein Ohr finden.



Symposium „Traditionelle Strukturen“ in Accra, Ghana, im November 2007. Klaus D. Loetzer, Landesbeauftragter der KAS in Ghana übergibt Teilnahmezertifikat an Queen Mother.

Im politischen Bereich wäre eine der notwendigsten Maßnahmen, das Parlament in der Wahrnehmung seiner Kontroll- und Überwachungsfunktionen hinsichtlich des Haushaltsprozesses zu stärken. Da Budgethilfe, im Gegensatz zu anderen EZ-Formen wie Sektor- oder Projekthilfe, zumindest theoretisch, als Teil des Gesamtbudgets vom Parlament kontrolliert wird, und aufgrund des relativ hohen Anteils an den gestaltbaren Haushaltsmitteln, birgt dieses Konzept das Potenzial zur Stärkung der Legislative. Hierzu müssten jedoch Hindernisse, wie Programme, die ohne Involvierung des Parlaments entstanden sind wie GPRS-Programme, aus dem Weg geschafft werden. Sonst kann die Regierung die Überwachungsfunktion des Parlaments immer wieder mit der Aussage aushebeln, Mittel seien an spezifische Programme gebunden, zu denen sie sich gegenüber Gebern verpflichtet habe und woran man nichts mehr rütteln könnte.

In diesem Kontext wäre eine Zusammenführung des „APRM Programme of Action“ und dem MDBS wichtig. Dadurch würde eine *bottom up*-Entwicklung bei der Erstellung des Haushalts gefördert und die Graswurzel-Ebene der Gesellschaft gestärkt. In Kombination mit einer Stärkung des Parlaments könnte dadurch ein Beitrag zu einem Haushalt geleistet werden, der stärker auf Armutsbekämpfung ausgerichtet ist.

- 1/ *Im Vergleich zu anderen MDDBS-Ländern ist bereits der Wert mit neun Prozent am Gesamthaushalt gering. Werte um 15 Prozent sind nicht ungewöhnlich, in Mosambik beträgt der Anteil sogar 20 Prozent.*
- 2/ *Hierbei ist allerdings zu beachten, dass es eine typische Verhaltensweise ist, gegenüber einem Ausländer die eigene Regierung nicht schlecht zu machen, selbst wenn man anderer Meinung ist.*
- 3/ *Zu Fragen der Involvierung des Parlaments siehe nächste Frage sowie Analysen und Empfehlungen, letzter Spiegelstrich.*
- 4/ *Schulz, Nils-Sjard: Nicaragua: a rude awakening for the Paris Declaration, FRIDE Comment, November 2007.*

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AFDB	African Development Bank
APRM	African Peer Review Mechanism
CSO	Civil Society Organisation
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FM	Framework Memorandum
GLSS	Ghana Living Standards Survey
GoG	Government of Ghana
GPRS1	Ghana Poverty Reduction Strategy
GPRS2	Growth and Poverty Reduction Strategy
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
ISODEC	Integrated Social Development Centre
KAIPTC	Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre
MDBS	Multi-Donor Budget Support
MoFEP	Ministry of Finance and Economic Planning
MP	Member of Parliament
NDC	National Democratic Congress
NPP	New Patriotic Party
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
PAF	Performance Assessment Framework
PFM	Public Finance Management (System)
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PUFMARP	Public Financial Management Reform Programme
WB	World Bank

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

Interviews (durchgeführt von Daniel Vaupel):

- Joseph Antwi, Ministry of Finance and Economic Planning (MoFEP), Accra, 17.01.2008.
- Ama Blanson-Anamnan, Integrated Social Development Centre (ISODEC), Accra, 21.01.2008.
- Attaquaye Clotey, Institute of Statistic Social and Economic Research (ISSER) University of Ghana, Accra, 17.01.2008.
- Dr. Isabell Nehmeyer-Sronke, Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), Accra, 18.01.2008.
- Dr. Mechthild Rüniger, Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ), Accra, 14.01.2008.
- Joachim Schmidt, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Accra, 25.01.2008.

Workshop (Expertenrunde):

Am 17.01.2008 führte das KAS Länderbüro Ghana eine Expertenrunde durch, zu der ein Praktiker vom MoFEP (Mr. Joseph Antwi) und ein Akademiker vom ISSER (Mr. Attaquaye Clottey) eingeladen wurden. Beide hatten zuvor den Fragebogen in englischer Sprache erhalten und dazu eine schriftliche Ausarbeitung vorgelegt. Von Seiten der KAS nahmen neben dem AM der Programmbeauftragte, Mr. Isaac Owusu-Mensah und Herr Daniel Vaupel teil. Herr Vaupel absolviert z.Zt. ein Praktikum bei der KAS und war maßgeblich an der Beantwortung des Fragebogens beteiligt.

Im Rahmen des Workshops wurden alle offenen Fragen noch einmal erörtert. Dies war auch deshalb hilfreich, weil die Beantwortung einiger Fragen ein hohes Maß an persönlicher Einschätzung beinhaltet. Fehlinterpretationen sollten dadurch auf ein Minimum reduziert werden.

Schriftliche Quellen:

Carlos Cavalcanti, Reducing the Transaction Costs for Development Assistance. Ghana's Multi-Donor Budget Support (MDBS) experience from 2003 to 2007, The World Bank. Policy Research Working Paper 4409 (2007), URL: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/11/21/000158349_20071121100622/Rendered/PDF/wps4409.pdf, 29.01.2008.

Andrew Lawson, Gyimah Boadi, Ato Ghartey, Adom Ghartey, Tony Killik, Zainab Kizilbash Agha and Tim Williamson, Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support, Overseas Development Institute and Ghana Center for Democratic Development (2007), URL: <http://www.dfid.gov.uk/countries/africa/ghana/joint-eval-mdbs.pdf>, 07.01.2008.

Peter Quartey, Innovative ways of making aid effective in Ghana, Tied aid vs. Direct Budgetary Support, United Nations University – World Institute for Development Economic Research (WIDER) (2005), URL: http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2005/en_GB/rp2005-58/, 20.01.2008.

3.2. MOSAMBIK

Ingo Scholz, März 2008

Trotz einer makroökonomischen Wachstumsrate von acht Prozent in den letzten zehn Jahren gehört Mosambik heute zu den zehn ärmsten Ländern der Welt. Das Wachstum bewirkte eine ungleiche Entwicklung sowohl hinsichtlich der Regionen (vernachlässigte Zentral- und Nordprovinzen) als auch bezüglich der begünstigten gesellschaftlichen Gruppen (enorme Einkommenszuwächse der Staatsklasse). Der *UNDP Human Development Index* stagniert (0,384) und bringt Mosambik auf Platz 172 von 177 erfassten Ländern.

Die demokratischen Reformen sind zum Stillstand gekommen oder werden nur sehr langsam weiter geführt. Die Gewaltenteilung ist nicht gewährleistet. Die Beachtung der Bürger- und Menschenrechte stagniert ebenfalls. Insgesamt wird dieser Mangel an Entwicklung bei den ärmsten Bevölkerungsschichten seit dem Amtsantritt des neuen Präsidenten ab Februar 2005 vermehrt deutlich. Die Enttäuschung der armen Bevölkerung hat zum Jahresanfang 2008 erstmals seit 1992 zu Unruhen in einigen Regionen geführt.

Trotzdem verbleibt Mosambik in der besonderen Rolle eines „Lieblings der Geber“ und ist zu einer Art „Selbstläufer“ der Budgethilfe geworden. Mosambik erhält nicht nur viel Hilfe, sondern wird auch als erster bei Vorzugskonditionen einbe-

zogen. Mosambik war einer der ersten Kandidaten der HIPC-Initiative, beim Einsatz flankierender Instrumente der Weltbank, bei der Erprobung neuer Instrumente wie eben auch der Budgethilfe. In Mosambik sind gegenwärtig 60 Geberländer und internationale Organisationen sowie über 150 internationale Nichtregierungsorganisationen tätig. Diese herausragende Position verdankt Mosambik der langjährigen Zusammenarbeit mit zahlreichen Gebern (nach der Unabhängigkeit und trotz marxistischen Modells besonders mit den nordischen Staaten Europas), der Solidarität der Geber während des Bürgerkriegs und schließlich dem guten Image eines gelungenen Friedensschlusses 1992. Seitdem herrscht seitens der Geber allgemein die Einschätzung vor, dass die mosambikanische Regierung sich redlich bemühe, seinen Entwicklungsversprechen nachzukommen.

RAHMENDATEN

Direkt in den Haushalt überwiesene Hilfe gibt es in Mosambik seit langer Zeit. Die Strukturanpassungskredite der Weltbank, zum Teil kräftig unterstützt vom BMZ, ohne dass es dafür einen Politikdialog gegeben hätte, begannen Ende der 1980er Jahre. Die Budgethilfe ist aus der schrittweisen Koordinierung einzelner Geberprogramme entstanden.

1996/97	kamen zwei Runden der HIPC-Gruppe hinsichtlich des Schuldenerlasses für Mosambik zustande.
1998	setzte sich Großbritannien als Promotor für die Geberzusammenarbeit ein.
1999	schwenkte der IWF auf die Unterstützung der Armutsbekämpfung ein. Im gleichen Jahr wurde die Koordination von Großbritannien beschlossen und 2000 formalisiert.
2000	wurde das <i>Joint Donor Programme for Macro-Financial Support</i> mit sechs Gebern aufgelegt.
2001	wurde das Papier zur Armutsreduzierung vorgelegt und als Basis für die Zusammenarbeit angenommen.
2002	hatte das <i>Joint Donor Programme</i> zehn Teilnehmer.
2004	waren es 15 Teilnehmer. Das <i>Memorandum of Understanding</i> erlegte den Gebern weitere Verpflichtungen auf. Die Weltbank stößt dazu mit ihrer <i>Poverty Reduction Support Credit Facility</i> .
2005	hatte das <i>Joint Donor Programme</i> 17 Teilnehmer.
2008	hatte das <i>Joint Donor Programme</i> 19 Teilnehmer.

Außer den USA und wenigen kleineren Ländern leisten die meisten Geber in Mosambik Budgethilfe (zum Teil über die Europäische Union). Indien und China leisten andere Formen finanzieller Unterstützung.

Die folgende Tabelle gibt Auskunft zum Umfang der Budgethilfe in Mosambik:

Mosambik: Leistungen für die Budgethilfe (*General Budget Support*) nach Ländern und Jahren (*in laufenden US-Dollar*)

LAND/ ORGANISATION	2008	2007	2006	2005
Deutschland	14.204.545	12.760.000	11.920.000	4.510.000
Belgien	3.409.091	3.830.000	3.580.000	2.620.000
Kanada	6.147.541	4.500.000	2.170.000	2.000.000
Dänemark	9.345.794	10.260.000	9.600.000	10.000.000
Spanien	5.681.818	3.830.000	3.580.000	3.600.000
Finnland	7.954.545	6.380.000	5.960.000	5.140.000
Frankreich	2.272.727	2.550.000	3.580.000	3.960.000
Niederlande	20.454.545	22.970.000	21.420.000	23.420.000
Irland	11.363.636	11.480.000	7.150.000	7.840.000
Italien	4.318.182	4.850.000	3.880.000	8.140.000
Norwegen	24.132.730	22.820.000	11.100.000	15.650.000
Portugal	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
Großbritannien	70.689.655	67.070.000	61.850.000	56.560.000
Schweden	44.585.987	41.090.000	25.200.000	17.600.000
Schweiz	6.106.870	6.540.000	6.560.000	7.700.000
Österreich	1.818.182	-	-	-
Afrik. Entwickl.bank	28.985.507	28.990.000	-	-
Weltbank	70.000.000	70.000.000	60.000.000	80.000.000
Europ. Kommission	52.840.909	55.840.000	47.430.000	56.760.000
Summe a)	385.812.264	377.260.000	286.480.000	307.000.000
	-> für 2004 = 239.410.000			
	-> für 2003 = 153.700.000			

Anmerkungen:

a) leichte Abweichungen in den Gesamtsummen durch Rundungen

Quelle: Programme Aid Partnership / http://www.pap.org.mz/financial_contributions.htm (14.04.2008)

für 2002: 100.700.000, für 2001: 88.170.000, für 2000: 29.500.000

Anteil am gesamten nationalen Budget bis 2004:

- 2000: 2,73 Prozent
- 2001: 7,70 Prozent
- 2002: 8,51 Prozent
- 2003: 12,64 Prozent
- 2004: 16,30 Prozent

GRÜNDE FÜR BUDGETHILFE IN MOSAMBIK

Mosambik ist ein Paradebeispiel für extreme Abhängigkeit von Gebern. Vier Geber hatten sich nach langjähriger Arbeit in Mosambik geeinigt, eine stärkere Koordinierung ihrer Anstrengungen zum Ziel zu machen. Die Budgethilfe für Mosambik entstand so aus dem Wunsch innovativer Geber. Mosambik wurde daher nicht in einer großen Geberrunde „ausgewählt“.

Die makroökonomische und politische Stabilität des Landes sowie die stabilen Wachstumsraten waren und sind wichtige Argumente für Budgethilfe und deren Erhöhung. Diese Prädikate sind wiederum durch den hohen Hilfeanteil erzeugt worden.

RECHENSCHAFT, TRANSPARENZ UND MITSPRACHERECHT

Es wird behauptet, dass die Regierung bei der Umverteilung der Budgethilfe mehr den Gebern zukommen lässt als den eigenen nationalen Institutionen und gesellschaftlichen Kräften. Auch erhalten ausschließlich die Geber Daten zur Abschätzung des Fortschritts, die Parlament und Öffentlichkeit nicht zur Verfügung gestellt werden. Eine akribische Abrechnung eingesetzter Mittel für die vereinbarten Ziele könnte nur das *Tribunal Administrativo* leisten. Von einer demokratischen Kontrolle der gesamten Entwicklungshilfe ist Mosambik noch weit entfernt.

Unisono wird angeklagt, dass große Teile der Entwicklungsgelder noch immer außerhalb jeder Haushaltskontrolle (*off budget*) vergeben werden,



45 Prozent der Mosambikaner sind jünger als 15 Jahre. Hierauf müssen Schul- und Berufsbildung eine Antwort finden.

vor allem an Fachministerien, und dass erst die Budgethilfe eine demokratische Kontrolle der Hilfen ermöglicht. Im Jahr 2005 wurden 48 Prozent aller Zuschüsse für Investitionen außerhalb des Etats geleistet, beklagt die OECD-Studie.

Im Prinzip könnte aber jede Art von Hilfe (auch Projekthilfe und andere Leistungen) an staatliche Stellen in das Budget aufgenommen werden, wenn dies entsprechend geregelt würde, beispielsweise durch einen Politikdialog.

TRANSPARENZ DER ENTSCHEIDUNGSFINDUNG

Die große Linie der Regierungspolitik wird im engeren Kreis der Regierungspartei FRELIMO beschlossen und geht von dort ins Kabinett, mit einer hervorgehobenen Rolle des Ministeriums für Planung und Entwicklung.

Die wichtigen Elemente der Regierungspolitik werden vom Staatspräsidenten persönlich während seiner vielen Reisen im Lande („Offene Präsidentschaft“) verkündet. Ob es im Kabinett zu Diskussionen über den Haushalt und über Sektor-Politiken kommt, ist zu bezweifeln; nach außen dringt nichts. Der *Conselho dos Ministros*, also das Kabinett, tagt nur sporadisch. Nach Aussagen von Teilnehmern spricht dabei meist nur der Präsident.

ÖFFENTLICHE DISKUSSION

Es gibt keine öffentliche Diskussion über die Budgethilfe oder andere Hilfsformen. Bestenfalls stellt die Regierung ihre Beschlüsse auf Konferenzen und Seminaren vor, die meist unter der Ägide der Regierung oder unter deren kontrollierten Institutionen stattfinden. Es werden also Berichte und Entscheidungen „vorgestellt“, nachdem sie fertig erstellt wurden. Nach aktuellen Informationen gibt es kein Gremium der Zivilgesellschaft oder des Parlaments, in dem der Budgetprozess und die Planung der Hilfe laufend kommentiert und evaluiert werden, oder wo die Möglichkeit besteht, vor der Erstellung des Haushalts oder des Wirtschafts- und Sozialplans Vorstellungen einzubringen. Selbst die Fortschreibung der Armutsbekämpfungsstrategie (PARPA II) 2005 wurde dem Parlament nicht vorgelegt.

BETEILIGUNG DES PARLAMENTS UND DER POLITISCHEN PARTEIEN

Beide Bereiche müssten sich hierbei auf die besondere Qualität der Oppositionspartei¹ stützen, der aber das Format fehlt, sich ihren Teil an Partizipation und Kontrolle zu erkämpfen. Die Regierung lässt nicht mit sich diskutieren, und die Regierungsfraktion setzt ihre Mehrheit zur Informationsverhinderung ein, weil Haushalt und Planung Herrschaftsinstrumente sind, die unter Transparenz und Information nur leiden würden. Zudem kultiviert die FRELIMO-Partei in Bezug auf die Oppositionspartei auch 15 Jahre nach Friedensschluss das Stigma der „bewaffneten Banditen“, die es immer und überall auszugrenzen gilt.

KONTROLLE DURCH DAS PARLAMENT

Das Parlament in Mosambik ist in einer schwachen Ausgangslage und steht vor folgenden Herausforderungen:

- Keine Minderheitenrechte. Die Opposition hat z.B. nicht den Vorsitz des Haushaltsausschusses. Die Vorsitzende des Haushaltsausschusses ist eine Beamtin im Finanzministerium an prominenter Stelle.
- Kurze Sitzungsperiode, überladene Tagesordnungen, überlastete Ausschüsse.
- Opposition wird regelmäßig durch die absolute Mehrheit der Regierungspartei überstimmt.
- Kein ausgeprägtes Selbstverständnis des/der Abgeordneten. Vertreter der Regierungspartei empfinden sich nicht durch den Wähler legitimiert, sondern durch die Partei, deren Vorgaben sie sich diszipliniert unterwerfen und immer im Block abstimmen. Ein Abgeordneter der Regierungspartei sieht daher keine Notwendigkeit, die Regierungsvorlage zum Haushalt (oder zu anderen Bereichen) im Parlament zu debattieren und vielleicht sogar zu ändern. Haushaltsdebatten sind für ihn/sie im Grunde überflüssig, weil das Thema in seinem/ihrem Verständnis ausschließlich Aufgabe der Regierung ist. Es kann daher vorkommen, dass die Mehrheitsfraktion an einer Regierungsvorlage gar nicht interessiert ist und daher die meisten Informationsmöglichkeiten nicht einfordert oder sogar als unnötig ablehnt.
- Die Fähigkeit, mit einem Haushalt umzugehen, ihn zu verstehen und damit sogar Politik zu machen, ist bei den meisten Abgeordneten nicht vorhanden, bei wenigen nur begrenzt.

- Es gibt keine Initiative der Oppositionsabgeordneten, sich einen besseren Zugang zu Daten und zum Verständnis zu schaffen. Die Regierungsfraktion ihrerseits sieht das nicht als ihre Aufgabe (siehe 4). Sie ist „Transmissionsriemen“.
- Die Regierung selbst hat kein Interesse, das Parlament besser zu informieren bzw. ihm mehr Entscheidungsbefugnis zu überlassen. Es gibt kein Recht auf Information, weder in Bezug auf die Medien, noch auf die Zivilgesellschaft, noch auf das Parlament.

Dem Parlament werden im Wesentlichen zwei Dokumente zur Prüfung vorgelegt: der Haushaltsentwurf für das kommende Jahr und der Bericht des *Tribunal Administrativo* (vergleichbar dem Rechnungshof) zum vergangenen Haushaltsjahr. Beides wird relativ kurz im Plenum diskutiert. Für das Attribut „Kontrolle durch das Parlament“ reichen Quantität und Qualität der Arbeit der Abgeordneten nicht aus. Dass sich die Ausschüsse die Einzelpläne intensiv ansehen würden, ist unwahrscheinlich.

BEGÜNSTIGTE SEKTOREN UND PROJEKTE

Da allgemeine Budgethilfe in den Staatshaushalt eingeht, kann nur aus den Ex-Ante-Verpflichtungen des Nehmerlandes geschlossen werden, in welche Sektoren welche Beträge geleitet werden. Die Basis für die Budgethilfe ist die Strategie der Armutsbekämpfung (hier hat Mosambik nach Meinung der Geber eine Vorreiter-Rolle, weil es 2005 schon die erste Fortschreibung ihrer Armutsbekämpfungsstrategie verabschiedet hat). Daraus wird geschlossen, dass die größten Teile der Budgethilfe in die Sektoren Gesundheit und Erziehung geleitet werden. Eine gezielte Suche danach, wo die Budgethilfe „angekommen“ ist, scheint wegen der Vielzahl parallel eingesetzter Hilfsformen unmöglich und wird daher auch nicht betrieben.

BUDGETHILFE UND DEZENTRALISIERUNG

Die Kommunen haben keine Mittel für die Stärkung ihrer subsidiären Selbstverwaltung erhalten. Eine Dezentralisierung im Sinne einer Devolution mit der Aussicht auf Übertragung von mehr Kompetenzen auf die Kommunen scheint auch nicht im Sinne der Regierung zu sein. Die Minimalbudgets der Kommunen werden durch Minimalüberweisungen der Zentralregierung aufgestockt, aber die Zentralregierung stellt sicher, dass auf dem Gebiet der zurzeit 33 Kommunen die zentralstaatliche Parallelstruktur kräftig mitregiert.

Die Selbstverwaltung der Kommunen hat bei den Budgethilfe-Gesprächen der Geber mit der mosambikanischen Regierung bisher offenbar keine Rolle gespielt. Daher wäre es nicht gerechtfertigt, dieses Kriterium bei der Bewertung der Budgethilfe einzuführen.

In welchen Bereichen haben sich staatliche Dienstleistungen verbessert?

Die Autoren des OECD-Berichts kommen durch indirekten logischen Schluss und Plausibilitätserwägungen zur Überzeugung, dass die Budgethilfe an der Verbesserung staatlicher Dienstleistungen mitgewirkt hat. Eine kausale Zuordnung zwischen Instrumenten und Wirkung ist aber nicht möglich („Zuordnungslücke“). Auf jeden Fall wird der Budgethilfe eine stabilisierende Funktion zuerkannt, die die Wirkung der Projekt- und Programmhilfe steigern konnte.

In einem Land mit 50 bis 54 Prozent Anteil der Geberleistungen am Haushalt ist aber zu erwarten, dass Budgethilfe einen Beitrag geleistet hat zur „makroökonomischen Stabilisierung“ und damit auch zur Fähigkeit des Staates, seine Aufgaben besser wahrzunehmen.

Haben sich die Einkommen armer Bevölkerungsschichten erhöht?

Das Problem der „Zuordnungslücke“ ergibt sich auch bei der Messung der Einkommenswirksamkeit der Budgethilfe. Mit Sicherheit lässt sich sagen, dass die Gehälter der Staatsbediensteten mit Beginn der breiteren Budgethilfe regelmäßiger eingehen und keine monatelangen Aussetzungen mehr vorkommen. Ein großer Teil der Budgethilfe geht in die laufenden Kosten. Sicherheit der Einkommen – wie wenig es letztlich auch individuell sein mag – stabilisiert und hält über die Multiplikatorwirkungen viele „erzwungene Selbständige“ am Leben.

Es ist anzunehmen, dass die Budgethilfe wegen ihrer freien Verfügbarkeit durch die Regierung das Rückgrat des neuen Distrikt-Investitionsprogramms ist. Es sieht für jeden der 218 Distrikte eine jährliche Zuweisung von 200.000 bis 260.000 EUR vor, die nunmehr – nach dem Willen des Staatspräsidenten – vor allem zur Einkommens- und Beschäftigungsförderung eingesetzt werden sollen. Die Entscheidung über die Verwendung trifft vor allem die staatliche Verwaltung.

BEITRAG ZUR ARMUTSMINDERUNG

Das wichtigste und bisher einzige national erhobene Datum zur absoluten Armut und ihrer Reduzierung stammt aus einer Umfrage von 2003. Danach verringerte sich die absolute Armut von 69 Prozent in den Jahren 1996 bis 1997 auf 54 Prozent in den Jahren 2002 bis 2003. Diese Reduzierung ist auch auf eine veränderte Berechnungsgrundlage beim Konsum zurückzuführen. Wird die Grundlage von 1996-1997 beibehalten, dann verringerte sich die Armut auf 63 Prozent (der Bewertungsmodus bei den Nahrungsmitteln wurde verändert, so dass mit dem neuen Verfahren weniger Menschen als „arm“ gelten).

Der niedrige „*Human Development Index*“ weist in die gleiche Richtung. Dies ist aber das Ergebnis vor allem anderer Hilfsformen. Die tatsächliche Wirkung der Budgethilfe wird sich erst gegen Ende dieses Jahrzehnts zeigen können (mit der immer wieder gleichen Einschränkung, inwieweit die kausale Zuordnung möglich ist). So dürfte der größte Anteil an der Armutsreduzierung durch die „Friedensdividende“ nach 1992 bewirkt worden sein, d.h. durch die einfache Tatsache, dass die Bauern wieder Zugang zu ihren Feldern hatten und lokale Märkte wiederaufgebaut wurden.

VERSORGUNG BENACHTEILIGTER BEVÖLKERUNGSGRUPPEN

Der Schwerpunkt der Budgethilfe liegt laut PRSP auf Gesundheit und Erziehung. Trinkwasserversorgung und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur werden noch weitgehend über Projekt- und Programmhilfe geleistet. Insgesamt ist die Versorgung besser als vor zehn Jahren. Aber die Fortschritte verlaufen schleppend, und es besteht ebenfalls eine deutliche Diskrepanz zwischen Quantität und Qualität. Auch hier kann nur die Leistung der rund eine bis 1,2 Milliarden Dollar Hilfe pro Jahr insgesamt bewertet werden (Zuordnungslücke). In den unteren Verwaltungseinheiten nimmt die Versorgung in allen Bereichen allerdings ab, in den Provinzen des Zentrums und Nordens sogar dramatisch.

KAM ES ZUR ENTSTEHUNG EINER DEMOKRATISCHEN KULTUR „VON UNTEN“?

Weder bei der Budgethilfe noch bei den meisten Sektorprogrammen kam es zu einer demokratischen Kultur „von unten“, und dies wäre auch nicht im Interesse der Regierung und der dominierenden Partei. Deren Ziel ist

die Perpetuierung ihrer Macht, und dies erlaubt die Selbstartikulation der Bürger nur im vorgegebenen Rahmen. Daher wird die Parteistruktur konsequent ausgebaut bis hinunter zum *Secretario do Bairro* (Ortsteil-Wart) und zum *Chefe do Quaterao* (Block-Wart). Die Identitäten von Staat und Partei gehen immer mehr ineinander über.

Dieser Mangel kann aber nicht der Budgethilfe angelastet werden. Die Kriterien, die im *Joint Annual Review* von Gebern und Regierung diskutiert werden, erfassen Daten zur Judikative, aber nicht zu einer genuinen Partizipation der Bürger.

KONDITIONALITÄTEN

In Mosambik scheint bei der Vergabe von Budgethilfe zunehmend auf Konditionalitäten verzichtet zu werden. Die Autoren des allgemeinen Teils des OECD-Berichts zeigen mit großem Einsatz Wege auf, wie eine mögliche Unterbrechung der Hilfe infolge Nichteinhaltung von Konditionen abgemildert, am besten aber ganz verhindert werden kann. Am wichtigsten scheint zu sein,

- dass die *Ownership* sich weiter entwickeln kann, was nur durch lange im Voraus kalkulierbare ununterbrochene Zahlungsströme möglich sei,
- dass das Vertrauen der Regierung in die Geber nicht gestört wird.

Die Mitsprache der Regierung ist durch die von ihr erarbeitete grundlegende Vorlage von Zieldefinitionen gesichert. Die Indikatoren der Zielerreichung sind gemeinsam mit der Regierung erarbeitet worden.

Die Regierung ist schon weit über die bloße „Mitsprache“ in der Gebergemeinschaft hinaus, denn es ist ihr im Laufe der Jahre gelungen, ihre Vorstellungen immer besser durchzusetzen. Als einige Geber nach der Ermordung zweier Experten (Journalist und Bankfachmann, die dabei waren, große Korruption von Angehörigen der Elite aufzuklären, 2000 und 2001) ein Zeichen der Verärgerung setzen wollten, wurden sie durch die Gebergemeinschaft konterkariert durch eine allgemeine Erhöhung der Zusagen, die noch über die Wünsche der Regierung hinausgingen.

Im Jahr 2004 wurde dann ein *Memorandum of Understanding* abgeschlossen, dessen wichtigster Inhalt die Rechenschaftspflicht der Geber hinsichtlich der Einhaltung ihrer Zusagen war.



Die Märkte verkaufen zumeist billige Importware, während die lokalen Kleinunternehmer über bürokratische Hürden und fehlende Kredite klagen.

Da das Armutsstrategiepapier die Grundlage der Budgethilfe ist, gelten die wichtigsten Entwicklungsziele als erfasst. Das Papier lässt der Regierung Freiraum zur Entscheidung, wie sie die Ziele erreichen will. Methodisch ist das Papier „systemindifferent“, und die Indikatoren fragen lediglich Daten ab, deren Berechnung oft fragwürdig ist. Entsprechend der Staatsdoktrin kommt daher die Partizipation der Bürger zu kurz. Die Kreativität der Menschen wird nicht nur nicht angeregt, sondern mit kontrollstaatsähnlichen Methoden behindert. Dies führt zu erheblichen Entwicklungsverlusten.

Es besteht fast schon ein traditioneller Bewertungskonsens. Jahr für Jahr werden von den Gebern die ausgebliebenen Verbesserungen in drei Bereichen beklagt: unzureichendes Gerichtswesen, keine Korruptionsbekämpfung und mangelhafte interne Rechenschaftslegung. Das Gesamturteil ist aber aufgrund der sonstigen Fortschritte „positiv“ und rechtfertigt die Mittelerhöhung, insbesondere bei der Budgethilfe. Bei der Vorstellung des *Joint Review* für 2007 sprachen zwei Botschafter der „Troika“ u.a. folgende weitere Probleme an: die mangelnde Einbeziehung der unteren Einkommensklassen in das Wachstum, die unzureichende Koordination der Ministerien bei der Agrarentwicklung, ein besseres Monitoring der Programmarbeit, mehr Anstrengungen hinsichtlich der Gleichberechtigung der Frauen.

Es wird davon ausgegangen, dass Mittelkürzungen insgesamt abnehmen werden. Es scheint unter den Gebern eine Art Gruppenzwang zu geben, der psychologisch gegen negative Reaktionen auf negative Ergebnisse arbeitet. Offenbar spielt dabei der portugiesische Botschafter eine besondere Rolle, weil er sich bei zu starker Kritik an der mosambikanischen Regierung als Warner vor einem erneuten Bürgerkrieg aufbaut.

Wenn alles möglichst nur noch im Konsens vereinbart wird, dürfte man kaum mehr von Konditionalität sprechen. Wenn die OECD empfiehlt, dass Kürzungen nur noch für künftige Zusagen ausgesprochen werden sollten, aber nicht für die laufenden (bei ansteigender Zusagefrist), ist der Konditionalität bald jede Sanktionsmöglichkeit genommen.

Die Indikatoren und Ziele zur Messung des Fortschritts befinden sich im *Performance Assessment Framework*. Dieses nimmt auch die Geber in die Pflicht, ihre Leistungen planbar und transparent zu machen.

DER BEGLEITENDE POLITIKDIALOG

Der Politikdialog wird von der *Joint Donor Group* zusammen mit den Vertretern der mosambikanischen Regierung geführt. Die G19 (siehe oben) trifft sich mit der Regierung Mosambiks im Mai eines jeden Jahres zu einer viertägigen Klausur für intensive technische und politische (*policy*) Diskussionen. Die Vorarbeiten hierzu beginnen bereits im März eines jeden Jahres. Die G19 hat bekannt gegeben, dass sie sehr zufrieden sei mit dem „highly effective process in achieving policy reforms“. Die Ergebnisse des *Annual Review* werden vorbereitet und unterstützt durch die Arbeit von 24 sektoralen und thematischen Gruppen.

Als wesentliches Argument zugunsten der Budgethilfe wird vorgebracht, dass sie den Politikdialog erst wirklich ermöglicht (dabei ist fraglich, weshalb die Geber vor 15 oder mehr Jahren so vollmundig vom Politikdialog gesprochen haben, wenn er in Wirklichkeit nicht stattgefunden hat). Folgende Faktoren werden in Zukunft den Politikdialog erschweren:

Auf Geberseite:

- Die Zahl der Geber wächst und dies erschwert die Konsensfindung. Die Freiräume der Vertretungen vor Ort sind sehr unterschiedlich; ebenso die politischen Zielvorstellungen.

- Der Politikdialog wird vielfach in die unteren Arbeitsebenen delegiert, wo er im Grunde nicht stattfindet. Die Geberexperten und Diplomaten sind bei einer Verweildauer im Land von ca. drei Jahren den jahrelangen „Altexperten“ auf mosambikanischer Seite verhandlungstechnisch unterlegen.
- Viele Gremien: In Mosambik gibt es die *Development Partners' Group* auf Botschafter-Ebene, die die *Paris Consultative Group* (Internationale Minister-Ebene) zu beachten hat, die G 19 – eine wachsende operationale Ebene unter Einschluss der Botschafter, Sektor-Koordinationsgruppen, Themen-Koordinations-Gruppen, die auch den *Sector Wide Approach* (SWAp) betreuen.
- Politikreformen können nicht mehr mit einem spezifischen Ministerium vorangetrieben werden. Der Staatspräsident fällt alle wichtigen Entscheidungen.
- Die Budgethilfe konzentriert sich in Mosambik „ausdrücklich auf die Armutsminderung und versucht, eher nationale Strategien zu unterstützen als externe Politikvorschriften durchzusetzen“.²

Auf mosambikanischer Seite:

- Der Staatspräsident hat den Freiraum seiner hohen Beamten merklich eingeschränkt.
- Die Geber werben Fachleute von Regierungsseite ab und tragen zur intellektuellen Entleerung ihrer Partner bei.
- Der neue Staatspräsident (ab Februar 2005) hat eine Nationalisierungswelle in seiner Regierung ausgelöst. Zeitweise haben die Minister nicht mehr mit ihren ausländischen Beratern gesprochen.
- Der mosambikanischen Regierung ist eine Koordination unter den Gebern im Prinzip gar nicht so recht.

HAT SICH DIE REGIERUNGSFÜHRUNG VERBESSERT UND DIE EIGENTÜMERSCHAFT (OWNERSHIP) DER PARTNER ZUGENOMMEN?

Worauf die Geber inzwischen ausschließlich achten, ist

- die makroökonomische Leistung,
- das Management der öffentlichen Finanzen,
- das Management der Devisen,
- die Reformen im öffentlichen Sektor.

Gute Regierungsführung gerät zunehmend ins Abseits der Aufmerksamkeit, dabei hat sie sich nicht bemerkenswert verbessert. Im Papier zum *Joint Annual Review* vom April 2006 waren acht von 13 Zielen im Bereich der Regierungsführung ungenügend („unsatisfactory“). Da aber mehr Ausgaben für Gesundheit und Erziehung eingestellt wurden, war das Gesamturteil schließlich befriedigend.

Zweifellos hat die Eigentümerschaft (*Ownership*) beim Finanzministerium, dem Ministerium für Planung und Entwicklung und beim Staatspräsidenten zugenommen. Sie sind die maßgeblichen „Partner“ der Budgethilfe, da sie vorrangig über deren Verwendung entscheiden. Bei den Fachministerien treten noch Reminiszenzen über die weniger werdenden Projekte auf, die direkt mit den Gebern durchgeführt wurden. Sie dürften aber zunehmend in den Fünf-Jahresplan „eingebaut“ werden.

Inwieweit die generelle Eigentümerschaft nun nach unten in alle Ebenen der staatlichen Administration durchdringt und ob sie sich in die Breite der Gesellschaft und der demokratischen Institutionen ausdehnt, hängt von dem staatlichen Führungs- und Managementsystem ab. Zurzeit fördert dieses allerdings nicht Eigeninitiative und Partizipation, so dass die *Ownership* der Bevölkerung bisher nicht wirklich zugenommen hat.

Aus der Sicht der Geber ist Mosambik ein Vorzeigeland in punkto *Ownership*. Gemeint ist aber nur die Eigentümerschaft der Regierung, auf die sich die Geber in ihrer Unterstützung ausschließlich konzentrieren. Zwar besteht noch eine Teildefinition von *Ownerships* in dem Passus „efforts toward consensus-building among various constituencies (i.e. the extent of civil society participation).“³ Für immer mehr Geber ist Eigentümerschaft aber schon dann erreicht, wenn das Finanzministerium die erhaltenen Mittel nach seinen eigenen Verfahren hinsichtlich Beschaffung, Einsatz und Abrechnung nutzt. Andererseits ist zu fragen, wie stark die *Ownership* der Regierung wirklich ist, wenn diese noch keine ausreichenden Kapazitäten für Politikanalyse, Budgetplanung und -durchführung hat.

Eine spezielle Art von *Ownership* ist aber schon zu verzeichnen: Maßnahmen, die aus dem Budget finanziert werden, sind „ausschließlich national finanzierte Projekte“, so jedenfalls die Regierungszeitung *Notícias*.

IST DIE EFFIZIENZ DES STAATES UND DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG ERHÖHT WORDEN?

In den vergangenen Jahren wurden in der mosambikanischen Administration mehrere Verfahren der Abwicklung von Planung, Abrechnung und Koordination eingeführt. Dies wird dem Einfluss der Budgethilfe zugerechnet. Dazu gehört das SISTAFE (das staatliche integrierte Finanzmanagement System). Ebenso wurde die Kommission für die Reform des öffentlichen Dienstes geschaffen. Das *Performance Assessment Framework* ist die Grundlage für die Bewertung der staatlichen Leistungen und damit für den Dialog. Hinsichtlich der Pläne wird Mosambik von den Gebern eine gute Note erteilt. Als Probleme benennen sie immer wieder: schlechte Abrechnung, schlechte Berichte, schlechtes Geld-Management.

Es wäre unreal, von der Budgethilfe große Wirkung bei der Verbesserung der öffentlichen Verwaltung zu erwarten. Über 80 Prozent der staatlichen Bediensteten haben bestenfalls eine schlechte Primarschulbildung. Je weiter unten die Dienststelle in der Hierarchie steht, umso schlechter sind die Bildungsvoraussetzungen.

Die Budgethilfe steht und fällt mit der technischen Kapazität nicht nur in den Ministerien, sondern auch in den Provinzen und Distrikten. Darauf müsste sich das Monitoring der Regierung und der Geber einstellen, indem es Mittelvergaben bis auf die unteren Ebenen verfolgt. Bislang bestehen folgende Probleme:

- Koordinationsschwierigkeiten des Finanzministeriums mit den Sektorministerien („man redet nicht miteinander“)
- Verzögerte Auszahlung der Gelder an diese
- Verzögerte Auszahlungen an die Provinzen
- Budgetfehler, die monatelang nicht korrigiert werden.

HAT SICH DER KOORDINATIONS- UND ABSTIMMUNGS-AUFWAND VERRINGERT?

Laut OECD-Studie hat sich der Koordinationsaufwand auf Partnerseite bis 2004 nicht verringert. Auch neuere Detailumfragen unter den Regierungsvertretern bestätigen dies. Es wird immer noch über die hohe zeitliche Inanspruchnahme derjenigen geklagt, die mit den Gebern den

„Joint Review“ vorbereiten. Bei den Sektorgruppen ist es ähnlich. Die hohen Regierungsbeamten seien zwei Monate des Jahres nur für den „Joint Review“ tätig.

HAT BUDGETHILFE ZU EINER HÖHEREN VORHERSAGBARKEIT GEFÜHRT?

Die Vorhersehbarkeit von Hilfen ist erhöht worden, erstens durch Verlängerung der Zusagezeiträume der Geber, und zweitens durch ausbleibende Mittelsperren oder Kürzungen. Es wird berichtet, dass die Budgethilfe inzwischen monatsgenau zugesagt werde. Dies wurde auch bei der Korbfinanzierung erreicht.

SIND PROJEKTE SCHNELLER UMGESETZT WORDEN?

Absorptionsfähigkeit bei der Budgethilfe bedeutet, dass die Mittel bei der Zentralbank in Mosambik eingegangen sind. Wie schnell sie dann vom Finanzministerium weitergegeben werden, ist eine andere Frage. In der Realität kommt es zu Auszahlungsschwankungen an die nachgeordneten Ebenen. Die Zentralregierung kann die Gelder z.B. nicht in einer konsistenten und vorhersehbaren Weise an die Provinzen auszahlen.

Da Budgethilfe vor allem für die laufenden Kosten der Regierung eingesetzt wird (Gehälter, Verwaltungsaufwand), ist der Abfluss dieser Mittel grundsätzlich schneller als bei der Projekthilfe, die zusätzlich noch Ausschreibungsverfahren, Vorbereitungsphasen etc. einhalten muss. Möglicherweise treten auch verschobene „Abflussstaus“ auf. Es gibt Ministerien, die ihr Budget nicht ausgeben können, z.B. das Gesundheitsministerium, das über ein Drittel seines Haushalts 2006 nicht einsetzte. Generell stellt sogar die OECD fest, dass zwischen dem genehmigten Budget und den tatsächlichen Ausgaben „keine Relation“ besteht.

HABEN ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN ZUGENOMMEN?

Die öffentlichen Investitionen werden in Mosambik durchweg über Projekthilfe und Sektorhilfe finanziert. Dort wo der Staat Teilhaber an wirtschaftlichen Investitionen ist, kommen auch ausländische Direktinvestitionen in Frage.



Das Konzept der Ownership sollte nicht nur die Regierungsspitze erfassen, sondern bis zur organisierten Bevölkerung hinunterreichen.

SIND DIE TRANSAKTIONS-KOSTEN GESUNKEN?

Die Untersuchungen berichten durchweg von einem zurzeit noch gleich bleibendem Aufwand bei den Gebern, mit der Hoffnung auf eine Reduzierung in der Zukunft. Wenn diese einen Instrumenten-Mix anstreben, kann es keine verringerten Transaktionskosten geben; hier kam mit der Budgethilfe eher noch mehr Arbeit auf die Geber-Vertreter zu.

Die KfW berichtet, dass sich der Aufwand verringert habe; allerdings nicht infolge einfacherer Abläufe, sondern weil die Sektoren und die Zahl der neuen Projekte reduziert wurden. Dennoch erscheinen auch andere Finanzierungsformen weiterhin sinnvoll wie z.B. die Mischfinanzierung im Exportsektor, wo der Einbau von Marktmitteln weiterhin angestrebt wird. Bei der Technischen Zusammenarbeit ist aktuell keine Stimme bekannt, die eine Aufwandsverminderung festgestellt hätte.

KOMPLEMENTIEREN SICH PROJEKTHILFE UND BUDGETHILFE?

Budgethilfe kann durch die vermehrte Übernahme der laufenden Kosten die Leistungen der Partner verbessern, die ohne Budgethilfe oft nicht erbracht werden würden. Viele laufende Programme würden sonst scheitern. Andererseits ist aber auch weiterhin technische Beratung notwendig, damit Budgethilfe auch wirkungsvoll eingesetzt wird.

ANALYSE UND EMPFEHLUNGEN

In Mosambik stützt die gesamte staatliche bilaterale und die multilaterale Hilfe die Regierung, d.h. das System und seine Ziele. Vorrangiges Ziel ist die Machtkonservierung und davon abgeleitet die Förderung eines wachsenden Klientensystems.

Die staatliche Entwicklungshilfe stützt die Entwicklung zum De-facto-Einparteienregime. Dieses unterbindet die persönliche und wirtschaftliche Freiheit und nimmt dem Land die wichtigen Entwicklungschancen: Kreativität, Selbstbestimmung, Selbstverantwortung und letztlich umfassende Freiheit.

Das Verhalten der Regierung Mosambiks in den letzten acht Jahren hat gezeigt, dass sich die Regierung in den Themen, die die Macht der etablierten Elite berühren, nichts sagen lässt. Die Regierung hat die Geber getestet und erkannt, dass sie damit nicht nur durchkommt, sondern sogar noch die Hilfszusagen steigern kann.

Ist Budgethilfe ein geeignetes Instrument zur Unterstützung von Reformen? Die Geber haben diesbezüglich unterschiedliche Vorstellungen. Die Weltbank beispielsweise verweist stets auf ihre Satzung, die es ihr verbietet, politisch aktiv zu werden und in politischen Angelegenheiten der Mitgliedstaaten zu intervenieren. Das Weltbankkonzept der Guten Regierungsführung fordert Rechtsstaatlichkeit, aber nicht demokratische Prinzipien oder bürgerliche, politische Menschenrechte. Es ist zu klären, welche Auswirkungen ein Mitwirken der Weltbank im *Joint Donor Review* auf die Konditionalität hat und ob die Geber, die noch die Demokratisierung als Ziel aufrechterhalten, bereit sind, diese einzufordern. In jedem Falle scheint ein Instrumenten-Mix unverzichtbar zu sein.

Um Budgethilfe effizienter einzusetzen, müssten zunächst die grundlegenden Ziele des Politikdialogs neu ausgerichtet werden. Dies könnte eingeleitet werden durch folgende Umsteuerung:

- Die Geber müssen neben der Regierungsförderung ein Programm zur Förderung des Parlaments, der Presse und der Zivilgesellschaft auflegen. Ein Prozent der gesamten Geberhilfe für diese Zwecke könnte schon Wirkung erzeugen. Bisher haben die Geber das Parlament nicht wirklich als Zielgruppe anerkannt. Dies zeugt von einem fragwürdigen Demokratieverständnis auch von Geberseite.
- Die Geber sollten auf die Studien, die sie in Auftrag geben, und die ihnen über die politische Lage in Mosambik sehr deutliche Worte sagen, reagieren, oder zumindest eine Stellungnahme abgeben. Es sind bisher keine Reaktionen zu erkennen.

- Die Parlamente der Geberländer werden im Grunde hinsichtlich Informationen und Dialog fast genauso schlecht behandelt wie das Parlament Mosambiks. Sie haben aber nicht nur das Recht, sondern die Pflicht, die Wirkung der Hilfe aus Steuergeldern zu hinterfragen.

- 1/ *Es gibt nur eine Oppositionspartei im Parlament, die anderen Parteien sind bedeutungslos.*
- 2/ *OECD-Bericht, S. 1.*
- 3/ *Evaluation of GBS – Synthesis Report, S. (40).*

3.3. PALÄSTINENSISCHE AUTONOMIEGEBIETE

Thomas Birringer | Ingo Büttner, September 2008

Die Palästinensischen Gebiete umfassen die von Israel 1967 im Sechs-Tage-Krieg von Jordanien (Westbank) und Ägypten (Gazastreifen) eroberten und besetzten Gebiete. Sie besitzen eine lebendige Zivilgesellschaft, die von einem hohen Grad an Meinungsfreiheit profitiert.

Die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) ist das Produkt des so genannten Friedensprozesses, d.h. eines Lösungsversuchs des israelisch-palästinensischen Konflikts. Sie wurde 1994 im Rahmen der so genannten Oslo-Verträge zwischen Israel und der *Palestinian Liberation Organisation* (PLO) ins Leben gerufen und ist eine Art demokratisch verfasster¹ Proto-Staat mit limitierter Souveränität über seine Bürger, die natürlichen Ressourcen (Wasser), makro-ökonomischen Gestaltungsmöglichkeiten und innerer Sicherheit. Sie besitzt nur begrenzte administrative Gewalt in der Westbank² und faktisch keine Hoheit über Außengrenzen. Die PA ist damit politisch ein Sonderfall, kann aber in gewisser Weise als „fragiler Staat“ gelten. Für die Grundversorgung der Flüchtlingsbevölkerung³ mit sozialen Dienstleistungen (Erziehung, Gesundheit und Sozialunterstützung) ist mit

UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) eine Organisation der Vereinten Nationen zuständig.

In ökonomischer Hinsicht sind die Palästinensischen Gebiete bislang weit gehend auf den israelischen Markt angewiesen. Eine wichtige Einkommensquelle stellte bis zur zweiten Intifada der israelische Arbeitsmarkt dar. Seither wurde die Vergabe von Arbeitsgenehmigungen an Palästinenser indes auf ein Minimum reduziert. In den Osloer Verträgen wurde eine Form der Wirtschaftsunion mit Israel festgeschrieben, die ein Zahlungsausgleichssystem zwischen Israel und der PA vorsieht.⁴ Diese monatlichen Transferleistungen Israels an die PA machen unter normalen Bedingungen – also ohne Berücksichtigung von Budgethilfe und anderen Transferzahlungen – im Schnitt zwei Drittel der PA-Einnahmen aus. Als Reaktion auf den Ausbruch der Intifada setzte Israel die Ausgleichszahlungen zwischen Januar 2001 und Dezember 2002 aus und abermals zwischen März 2006 und Juni 2007 als Reaktion auf den Regierungsantritt von Hamas. Dieses Vorgehen ließ die kurzfristige wirtschaftliche Erholung zwischen 2003 und 2005 zusammen mit dem PA-Budget kollabieren. Die Fehlbeträge wurden jedoch später größtenteils beglichen.

Die Entwicklungsmöglichkeiten der palästinensischen Wirtschaft und Bevölkerung werden daher auch durch israelische Siedlungsaktivitäten sowie Maßnahmen zur Sicherung Israels⁵ eingeschränkt. Die hieraus resultierende Unterbindung der Bewegungsfreiheit von Personen und Gütern sowie der Wegbruch des israelischen Arbeitsmarkts seit der zweiten Intifada haben die palästinensische Wirtschaft zum Erliegen gebracht, die Arbeitslosen- und Armutsrate steigen lassen und zu einer prekären sozio-ökonomischen und humanitären Situation geführt (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 1: Palästinensische Gebiete (PSE) Eckdaten

HUMAN DEVELOPMENT INDEX 2005		0,731 (RANG 106)		
Alphabetisierungsrate (2005) ^a	92,4 Prozent			
Einschulungsrate (2005) ^a	82,4 Prozent			
Lebenserwartung	72,9 Jahre			
DEMOGRAPHIE		PSE	WB	GAZA
Bevölkerung in Tausend	3.762	2.372	1.390	
Flüchtlinge in Tausend ^b	1.739	722	1.017	
Jährliches Bevölkerungswachstum 2006	3,3 Prozent			
Urbanisierungsgrad Prozent (2005) ^a	71,6			
Bevölkerungsdichte pro km ²	624,9	419,5	3808,2	
Territorium km ²	6.020	5.655	365	

Quellen: ^a UNPD: Human Development Report 2007/2008

^b UNWRA Dez. 2006

Tabelle 2: Sozio-ökonomische Rahmendaten

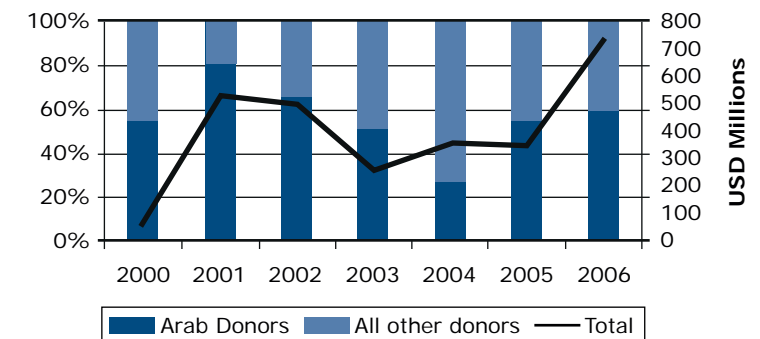
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
BSP in US\$ Mio. ^a						
4.442	3.742	3.153	3.628	4.077	4.478	4.393
BSP pro Kopf in US\$						
1410	1142	929	1032	1.102	1190	1130
Externe Hilfe in US\$ Mio.						
549	929	1.163	1.039	1.106	1.221	1.404
Externe Hilfe pro Kopf in US\$						
185,10	300,06	359,82	290,52	299,00	319,29	356,31
Budgethilfe in Mio. US\$ ^a						
53	530	467	261	361	349	738
Budgethilfe in Prozent des BSP						
1,2	14,2	14,8	7,2	8,7	7,8	16,8
Budgethilfe in Prozent der PA Budgeteinnahmen						
5.5	65.8	62.7	24.8	25.6	20.3	50.6
Arbeitslosenrate in Prozent ^b						
14.1	25.2	31.3	25.6	26.8	23.5	23.6
Armutsrate in Prozent ^c						
31	46	59	61	46	43	58

Quellen: ^a IWF, ^b *Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS)*, ^c Weltbank

Die palästinensische Gesellschaft ist zwischen Hamas (politischer Islam) und der säkularen Fatah-Bewegung polarisiert.⁶ Durch die gewaltsame Machtergreifung von Hamas im Gazastreifen sind seit Juni 2007 der Küstenstreifen und die Westbank nicht nur territorial, sondern auch de facto politisch getrennt.⁷

Der Nahostkonflikt ist aus religiösen und geopolitischen Gründen von großem Interesse, was sich auch an seiner medialen Begleitung ablesen lässt. Die Anzahl vor Ort vertretener Geber, internationaler Organisationen und Akteure ist enorm und die Palästinensischen Gebiete erhalten weltweit eine der umfangreichsten Hilfszuwendungen.⁸ Eine Konfliktlösung bzw. Eindämmung wird als Schlüssel für die Stabilität der Region angesehen. Dabei strebt nicht zuletzt die internationale Gemeinschaft, repräsentiert durch das Nahost-Quartett (USA, EU, UN und Russland), eine dauerhaft stabile Zweistaatenlösung des Konflikts mit einem unabhängigen, friedlichen und lebensfähigen palästinensischen Staat neben Israel an. Entwicklungshilfe und Budgethilfe für die PA sind daher in erster Linie politisch motiviert und dienen eher der kurz- bis mittelfristigen Abfederung der Konfliktfolgen. Speziell Budgethilfe hat somit neben der Stärkung bzw. dem Erhalt der PA eine humanitäre Dimension. Nach ihrem Wahlsieg im Januar 2006 weigerte sich die Hamas, die Kriterien der Gewaltfreiheit und Anerkennung des Existenzrechts Israels sowie der bestehenden Verträge zu erfüllen. Dies führte zu einer Politik der internationalen Gemeinschaft, mit der von der Hamas zwischen 2006 und Mitte 2007 geführten PA-Regierung nicht zusammen zu arbeiten. Die folgende politische Spaltung⁹ hat die ohnehin schon fragilen PA-Institutionen zerrüttet und frühere Reformerfolge zunichte gemacht.

Grafik 1: Budgethilfe für die Palästinensischen Gebiete



Quelle: Weltbank 2007b, S. 31

RAHMENDATEN

Budgethilfe für die PA ist so alt wie sie selbst. Zunächst als Anschubhilfe für die PA konzipiert, wurde Geberunterstützung auch in Form von Budgethilfe jedoch zu einer gewichtigen Einnahmequelle der PA, von der sie seit Beginn des Staatsbildungsprozesses abhängig blieb.¹⁰ In der ersten Phase [Mai 1994 – Oktober 2000] wurde Budgethilfe hauptsächlich durch den Holst Fund¹¹ abgewickelt.

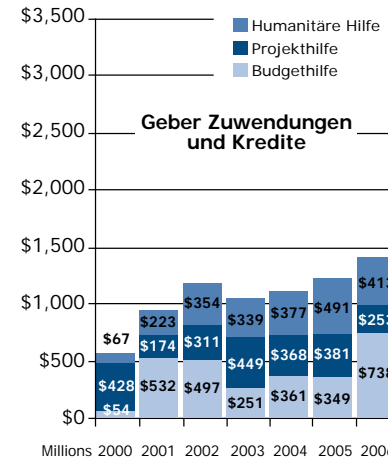
Interessanterweise hatten sich die aktuellen Hindernisse für die Entwicklung der Palästinensischen Gebiete schon in dieser Phase herausgebildet. Im *Tripartite Action Plan* (TAP), der im April 1995 zwischen der Gebergemeinschaft, Israel und der PA ausgehandelt worden war, verpflichtete sich die PA ihre Steuer- und Gebühreneinnahmen zu erhöhen, die Neueinstellung von Beamten zu reduzieren und für eine klare Mandatszuordnung der PA-Institutionen zu sorgen.

Israel verpflichtete sich, Abriegelungen aufzuheben, um den Personen- und Güterverkehr zwischen der Westbank und dem Gazastreifen sowie zwischen diesen und dem Rest der Welt sicher zu stellen. Viele der Zusagen wurden von beiden Seiten jedoch nicht eingehalten. Dies lag u.a. daran, dass die Gebergemeinschaft nicht gewillt war, adäquaten Druck auf beide Seiten auszuüben bzw. adäquate Anreize zur Verfügung zu stellen. In Anbetracht der schwierigen wirtschaftlichen Lage wollte man den Friedensprozess nicht unterminieren. Dennoch erhöhte sich der externe Reformdruck auf die PA. Die 1999 von der internationalen Gemeinschaft vorgelegten Berichte¹² wurden von der PA gutgeheißen. Die PA schuf Anfang 2000 interne Reformstrukturen, die aber folgenlos blieben, da die externen Reformempfehlungen nicht internalisiert worden waren.

Mit Ausbruch der zweiten Intifada stieg die Budgethilfe sprunghaft an.¹³ Seitdem speist sich direkte Budgethilfe für die PA vor allem aus zwei Quellen. Den Löwenanteil stellten die Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga, gefolgt von der EU (insb. der EU-Kommission), daneben sind noch Norwegen und die USA zu erwähnen. Die Arabische Liga beschloss im Oktober 2000, Fonds einzurichten, um die zweite Intifada zu unterstützen und sagte der PA im März 2002 eine monatliche Unterstützung von US\$ 55 Mio. zu. Die Budgethilfe war an keine expliziten Bedingungen

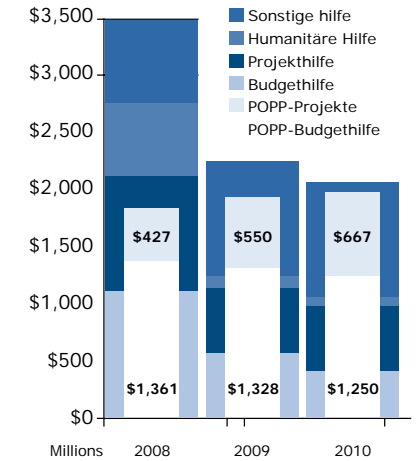
geknüpft und wurde entweder über die *Islamic Development Bank* oder direkt an die PA überwiesen. Die Gelder materialisierten sich jedoch nur zum Teil und unregelmäßig.¹⁴ Eine Analyse der auf der Pariser Geberkonferenz im Dezember 2007 gemachten Zusagen (siehe Grafik 3) ergibt jedoch, dass der arabische Anteil der Budgethilfe für die kommenden drei Jahre auf 28,7 Prozent zurückgehen wird. Die führende Rolle wird die EU mit 50,8 Prozent übernehmen.¹⁵

Grafik 2:
Komposition der Entwicklungshilfe für die PA (2000-2006)



Quellen: Planungsministerium [URL: <http://db.mop.gov.ps/amc>], Weltbank, IWF

Grafik 3:
Komposition Gemachter Einwicklungshilfszusagen vs. PRDP-Anforderungen



Quelle: Planungsministerium [URL: <http://db.mop.gov.ps/amc>]
 § Zusagen der Dez. 2007 Geberkonferenz, * PRDP-Anforderungen 2008-2010

DER PA-HAUSHALTSPROZESS: PARTIZIPATION, TRANSPARENZ UND RECHENSCHAFT

Der Haushaltsprozess war bis 2002 mangelhaft, bis 2005 traten jedoch Verbesserungen ein, die vor allem die Rechenschaftslegung der Exekutive angingen¹⁶. Dennoch gab es keine hinreichende mittelfristige Finanzplanung, und ein politischer Dialog über die Finanzierung der PA war kaum gegeben. Ebenso wurden die meisten Geberzuwendungen nicht im Haushalt berücksichtigt.¹⁷

Dies änderte sich erst mit der Formulierung des Haushaltsentwurfs für 2008, bei dem erstmals versucht wird, einen mittelfristigen Finanzplan mit einem nationalen Entwicklungsplan, dem *Palestinian Reform and Development Plan* (PRDP), entlang einer nationalen Politikagenda zu verknüpfen.¹⁸ Ein erster Entwurf diente als Grundlage für die o.g. Geberkonferenz in Paris.

Der bisherige PRDP-Prozess hat jedoch gravierende Mängel, die z.T. daran liegen, dass er in nur zwei (nationale Politikagenda) bzw. in fünf Monaten (erster Gesamtentwurf) mit heißer Nadel gestrickt wurde. Intern wurden die Ministerien nur oberflächlich eingebunden¹⁹ und der PLC gar nicht. Sektorale Entwicklungsvorgaben wurden nicht zwischen den relevanten PA-Institutionen in Konsultation mit der Zivilgesellschaft oder der weiteren Öffentlichkeit erarbeitet, sondern letztendlich vom PRDP-Team des Planungsministeriums²⁰ „vorgeschrieben“ bzw. aus den Projektvorschlägen der PA-Institutionen zusammengeschrieben. Dieses Team wurde ins Planungsministerium implantiert und setzt sich aus geberfinanzierten lokalen und internationalen Beratern zusammen. Die Beteiligung politischer Parteien am Haushaltsgestaltungsprozess, d.h. hier vor allem der Fatah-Eliten, findet daher undurchsichtig und außerparlamentarisch statt.²¹ Dies macht die lokale Eigenverantwortung („*Ownership*“) des PRDP zusammen mit der Legitimitätsproblematik einer nur kommissarischen Regierung fragwürdig. Zudem wurde der Dialog mit den Gebern im Namen eben dieser *Ownership* nur unzureichend oder partiell geführt. Die vorgesehenen Foren wurden nicht genutzt. Dies schwächt die Motivation der Geber, sich auch wirklich an den PRDP zu halten. Trotz der Mängel des aktuellen Prozesses und der widrigen politischen Umstände weist der PRDP-Prozess in die richtige Richtung.

Der PLC hatte prinzipiell bis zu seiner Lähmung 2006 gute Einflussmöglichkeiten auf den Haushalt.²² In der Praxis ist dies aber nicht zum Tragen gekommen, da er von der Exekutive marginalisiert wurde. Die Fatah dominierte den PLC nicht nur durch ihre Mehrheit, sondern auch durch die übermächtige Stellung des PLC-Sprechers. Zudem wurde und wird die Effektivität der PLC durch eine ungenügende Geschäftsordnung, welche die Oppositionsrechte unterminiert, behindert. Ferner beeinträchtigt die unzureichende finanzielle und personelle Ausstattung und geringe Expertise der Abgeordneten in Haushaltsfragen die Arbeit des PLC. Diesbezüglich 2005 angestoßene Reformen wurden wegen des Hamaswahlsieges nicht weiter verfolgt. In Folge der Inhaftierung von PLC-Abgeordneten durch Israel seit Anfang 2006 ist der PLC zudem auf unabsehbare Zeit gelähmt.²³

Die Schwäche des PLC wirkte sich auch auf dessen Kontrollfunktion aus, die zudem unter mangelnden detaillierten Budgetinformationen und dem Fehlen eines adäquaten Rechnungshofes litt.

Der Rechnungshof, das *General Control Institute* (GCI), war nicht unabhängig und unzureichend ausgestattet und qualifiziert. Zudem legte es seine Jahresberichte ausschließlich dem Präsidenten vor. Spätestens 1997, als die weit verbreitete Korruption in der PA bekannt wurde, wurde der innere wie äußere Reformdruck auf die PA stärker. Die damaligen Vorgänge²⁴ sind nach wie vor symptomatisch für die bestehenden Mängel bei der internen wie externen Rechnungsprüfung²⁵ und der Schwäche des PLC. Sie sind letztlich Ausdruck der Dominanz der Exekutive über die Legislative und Judikative.

Da das GCI als nicht reformierbar angesehen wurde, wurde 2004 ein neuer Rechnungshof, das *Financial and Administrative Control Bureau* (FACB), geschaffen. Allerdings ist es bis heute nicht vollständig aktiviert worden. Dies soll nun im Rahmen des PRDP geschehen. Die interne Rechnungsprüfung war bis 2002 defizitär, daher wurde 2004 im Finanzministerium eine starke Finanzkontrollabteilung geschaffen, die zu starken Verbesserungen führte. Auf lange Sicht sollten die Aufgaben dieser Abteilung jedoch in die Ministerien verlagert werden.

Spezialisierte zivilgesellschaftliche Organisationen zur Kontrolle der PA-Ausgaben gibt es im eigentlichen Sinne nicht. Allerdings decken die NRO Koalition für Transparenz und Integrität (AMAN) und der PA-Ombudsman, die *Independent Commission for Human Rights* (PICCR) die Kontrollfunktion teilweise mit ab.

ARTEN VON GELEISTETER BUDGETHILFE IN DEN PALÄSTINENSISCHEN GEBIETEN

a) Ungebundene Budgethilfe

Sie machte bisher den größten Anteil der Budgethilfe aus und wird vor allem von arabischen Gebern aus politischen Motiven geleistet. Sie ist jedoch schwer vorhersehbar (vgl. Anm. 19).

b) Reformunterstützende Budgethilfe

Sonderliquiditätsfazilität der EU-Kommission (November 2000 bis April 2003)

Sie wurde im November 2000 ins Leben gerufen, nachdem die israelische Regierung als Reaktion auf die „zweite Intifada“ beschlossen hatte, bis auf Weiteres Ausgleichszahlungen nicht mehr an die PA weiterzuleiten. Sie bestand in direkten, nicht zweckgebundenen Zahlungen von Finanzmitteln für den allgemeinen Haushalt der PA. Die EU-Kommission zahlte im Rahmen des Programms insgesamt € 246,3 Mio. Sie stellte einen Versuch dar, Sofortmaßnahmen mit Verbesserungen im Finanzmanagement der PA zu verknüpfen. Die Konditionen der Fazilität leiteten sich aus dem *Economic Policy Framework* der PA (Juni 2000) ab, das federführend vom damaligen Landesdirektor des IWF und heutigem Finanz- und Premierminister Salam Fayyad mitentwickelt worden war. Einige Erfolge konnten verzeichnet werden. Zu entscheidenden Verbesserungen kam es jedoch erst ab Juni 2002, als Fayyad Finanzminister der PA wurde.²⁶

Public Financial Management Reform Trust Fund (PFMRTF) (Juni 2004 bis Dezember 2005)

Der PFMRTF ist bisher die einzig wirkliche Erfahrung mit Reform unterstützender Budgethilfe in den Palästinensischen Gebieten und stellt eine Fortführung der Sonderliquiditätsfazilität der EU-Kommission dar, die im EU-Parlament unter Druck geraten war.²⁷ Der Fund wurde von der Weltbank gemanagt, um die treuhändlerischen Risiken für Geber zu reduzieren. Er war auf drei Jahre angelegt, wurde aber vorzeitig wegen Nichteinhaltung von ex-ante vereinbarten Konditionalitäten eingestellt. Der PFMRTF zahlte 293 Millionen US-Dollar aus, was ca. 41 Prozent der geleisteten Budgethilfe 2004 und 2005 entsprach.

Wie der Titel des Trust Funds schon nahe legt, diene er vornehmlich der externen Stützung der von Finanzminister Fayyad betriebenen Reformen des Finanzmanagements und der mittelfristigen Haushaltskonsolidierung. Zudem sollte der PFMRTF angesichts der prekären PA-Haushalts- und sozio-ökonomischen Situation dem Erhalt öffentlicher Dienstleistungen dienen und einen weiteren Anstieg der Armutsrate verhindern. Letzteres sollte jedoch nicht durch die massive Ausweitung von öffentlichen Investitionen geschehen, sondern durch Ankurbelung der Konsumgüternachfrage der PA-Angestellten.²⁸ Strategisch angelegte nachhaltige Armutsbekämpfung stand nicht auf der Agenda.

Die *Vorhersehbarkeit der Mittel* des PFMRTF war gering. Erstens war die halbjährliche Ausschüttung der Tranchen an die Erfüllung von Konditionen gebunden, und zweitens war die Höhe der Tranchen unterschiedlich, da der Fund pro Tranche sämtliche zur Verfügung stehende Mittel ausschüttete und danach wieder von Gebern kurzfristig aufgefüllt werden musste.²⁹ Die Mittel flossen allerdings schnell ab, da sie für laufende Kosten der PA und nicht für Investitionen aufgewandt wurden.

Die *Transaktionskosten* für die PA erhöhten sich. Dies war aber ein intendiertes Ziel des Funds, der Verbesserungen des Finanzmanagements anstrebte. Die Transaktionskosten für die Geber stiegen aufgrund der Verwaltungsgebühr der Weltbank und des erhöhten Koordinationsbedarfes.

Der *begleitende Politikdialog* wurde im Lenkungsausschuss des PFMRTF zwischen den einzahlenden Gebern, der Weltbank, dem IWF und dem Finanzministerium geführt. Hier wurden auch halbjährlich die neuen ex-ante Konditionen für die nächste Tranche des Funds vereinbart. Während die Weltbank, der IWF und das Finanzministerium den Fokus klar auf Verbesserungen des Finanzmanagements und der Haushaltskonsolidierung legten, war vielen Gebern auch an Fortschritten in anderen Reformbereichen gelegen. Im Ergebnis wirkte sich dieses Arrangement jedoch nicht förderlich auf den PA-internen Dialog und auf die PA-Geber-Gespräche über Reformen aus. Die Diskussion über Reformen im Finanzwesen wurde aus der umfassenden Reformagenda, die von der *Task Force on Palestinian Reform* (TFPR) vorangetrieben wurde, herausgelöst und von der Weltbank monopolisiert. Somit erhöhte sich der Koordinations- und Abstimmungsbedarf der PA. Die Fragmentierung des Reformdialogs in eine finanzpolitische und politische Komponente schwächte letztendlich den allgemeinen Reformimpetus sowohl für Reformen des Finanzmanagements als auch für Reformen in anderen Bereichen.

Die vereinbarten Konditionen trafen den Kern der notwendigen Reformen. *Ownership* war formal gegeben, da sie aus diversen Reformplänen der PA abgeleitet waren. Diese waren aber stark von der Gebergemeinschaft geprägt worden (Salam Fayyad war selbst beim IWF). Bedingungen umfassten Maßnahmen zur Reduzierung bzw. Eindämmung der Lohnkosten (Einstellungsstopp, Zeitgerechte Verrentung, Pensionsreformen, Zahlung der Gehälter auf Konten der Angestellten im Sicherheitsbereich) und zur Verbesserung des Haushaltsprozesses (zeitgerechte Verabschiedung des PA-Haushalts sowie Rechnungslegung für vergangene Haushalte; Offenlegung der PA-Liegenschaften und Vermögen, die im *Palestinian Investment Fund* (PIF) zusammengefasst worden waren). Spätere Bedingungen betrafen auch die Verbesserung der internen wie externen Rechnungsprüfung.

Von einer wirklichen lokalen Eigenverantwortung kann jedoch nicht die Rede sein, da weder die Regierung, noch der PLC, geschweige denn die Bevölkerung in den Aushandlungsprozess im Lenkungsausschuss einbezogen waren. Die *Ownership* wurde sogar geschwächt. Eine Rechenschaftspflicht wurde stattdessen vornehmlich von den Gebern wahrgenommen. So waren die dementsprechenden Berichte in Englisch verfasst und nur unzureichend gegenüber der Bevölkerung bzw. dem PLC kommuniziert.

Der Mangel an Eigenverantwortung und Transparenz vor allem im Hinblick auf die Fatah-Eliten trug nicht nur zum Scheitern des Funds bei, sondern auch zum Machtverlust der Fatah in den PLC-Wahlen im Januar 2006.³⁰ Reformerfolge wurden nur in den Bereichen erzielt, die im Machtbereich des Finanzministers lagen. So gab es erhebliche Verbesserungen beim Finanzmanagement und der Haushaltsplanung und -umsetzung der PA. In diesen Bereichen entfalteten auch die flankierenden Geberprojekte ihre Wirkung, da aktive Nachfrage bestand. Im Bereich der Haushaltskonsolidierung kam es jedoch zu Rückschritten, die letztlich zur Einstellung des PFMRTF führten. Die anvisierten Pensionsreformen wurden vom PLC derart verwässert, dass sie sich in ihr Gegenteil verkehrten. Die Etablierung eines neuen Rechnungshofs (FACB) verzögerte sich erheblich. Anstatt die Zahl der Angestellten einzufrieren, kam es besonders im Sicherheitsbereich zu erheblichen Neueinstellungen. Zu allem Überfluss wurden die Gehälter massiv erhöht.³¹ In der Summe stieg der Anteil der Lohnkosten derart an, dass sie nahezu den gesamten PA-Haushalt auffraßen. Generell kam es auch zu keiner Effektivitätssteigerung der PA und der öffentlichen Verwaltung. Reformen im Personalwesen blieben in den Anfängen stecken, ebenso die Bemühungen im Verwaltungswesen.

Angesichts des schwelenden Machtkampfs zwischen Hamas und Fatah hat es den Anschein, dass die Fatah-Eliten nicht gewillt waren, die zusätzlichen Haushaltsmittel für die Konsolidierung des Budgets einzusetzen oder sich einem öffentlichen Reformdialog zu stellen, sondern sie zur Sicherung ihrer Macht zu nutzen, indem sie ihr Klientel mit zusätzlichen Mitteln versahen.³² In gewisser Weise hat also Budgethilfe den Reformdruck auf die PA gemindert.

Zusammenfassend können folgende Defizite des PFMRTF identifiziert werden: (1) Seine Durchschlagskraft war gemindert, da er nicht die einzige Quelle von Budgethilfe war; (2) die Umsetzung von Konditionen wurde geschwächt, da die Höhe der Tranchen nicht vorhersagbar war und die Zahlung von Tranchen aus politischen (Stützung der PA) und humanitären Gründen nicht zurückgehalten wurden; (3) mangelnde „Ownership“ und Transparenz führten zu einer Zweckentfremdung der Budgethilfe durch die politischen Eliten.

c) Budgethilfe für nicht gehaltsbezogene laufende Kosten von PA-Institutionen

Diese Hilfsart hat einen PA-erhaltenden Charakter und steht unter dem Vorzeichen kurzfristiger humanitärer Hilfe. Sie wird seit 2002 gewährt, um den Verfall der öffentlichen Dienstleistungen im Sozialbereich angesichts geschrumpfter PA-Ressourcen abzufangen. Beispiele hierfür sind die seit März 2002 von der Weltbank gemanagten *Emergency Services Support Projekte* (ESSPs), die auf den Sozialsektor abzielen (insb. Erziehung und Gesundheit).³³ Die seit März 2006 fließenden *Interim Emergency Relief Contribution* (IERC) der EU-Kommission sollen eine kontinuierliche Versorgung von Gütern (hauptsächlich Brennstoff) für zentrale soziale Dienstleistungen und Einrichtungen der PA sichern.

d) Indirekte Budgethilfe unter Umgehung der PA-Regierung

Diese Art von Budgethilfe steht in diametralem Gegensatz zu den Prinzipien der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit (insb. in fragilen Staaten). Sie geht davon aus, dass Budgethilfe ohne Involvierung der Regierung Staatsinstitutionen stützen könne. Sie kann unter dem Aspekt des Institutionenerhalts in den Palästinensischen Gebieten als gescheitert betrachtet werden.

Beispiele hierfür sind die bilaterale arabische Budgethilfe zwischen 2006 und Mitte 2007, die über das Präsidialamt abgewickelt wurde, und der Temporäre Internationale Mechanismus (TIM) [Juni 2006–März 2008] der EU-Kommission. TIM wurde als ein Werkzeug zur humanitären Intervention geschaffen, um Unterstützung für PA-Institutionen (vornehmlich im Sozialsektor) sicher zu stellen, ohne mit der Hamasregierung zu kooperieren. TIM umfasst drei Budgethilfskomponenten. In den beiden ersten Komponenten wurde der ESSP bzw. der IERC fortgeführt. Die dritte und quantitativ größte Komponente ist neu. Sie kann als indirekte Budgethilfe charakterisiert werden und setzt sich aus Zahlung von Beihilfe an Staatsdiener der unteren Einkommensklassen und armer Bevölkerungsteile zusammen.³⁴ Da TIM alle drei Monate erneuert werden musste, war die Vorhersagbarkeit von Mittelflüssen nicht gegeben.

In seiner humanitären Komponente war TIM dabei erfolgreich, die sozio-ökonomischen und humanitären Begleiterscheinungen einer Nicht-Kooperation mit der von Hamas gestellten PA-Regierung abzufedern. Er unterminierte jedoch andererseits die PA-Institutionen. Reformerfolge im PA-Finanzmanagement wurden zunichte gemacht. Funktionen wurden im völlig überforderten Präsidialamt dupliziert. Der administrative Aufwand für die PA und die Transaktionskosten für Geber erhöhten sich erheblich. Im Sozialsektor konnte TIM keine Arbeitsniederlegungen verhindern. Im Gegenteil fungierten die TIM-Zuwendungen als indirekte Streikkasse, da die Beihilfen unabhängig vom Arbeitsgebaren flossen.

Politisch sollten durch TIM die moderaten Kräfte in den Palästinensischen Gebieten gestärkt werden. Allerdings wurde vor allem aus Rücksichtnahme auf das Amt des Präsidenten und dessen Position im innerpalästinensischen Konflikt versäumt, die Zuwendungen des TIM öffentlich darzustellen. So verlor die internationale Gemeinschaft trotz fortgesetzter Zahlungen wegen ihres vermeintlichen „Boykotts“ gewählter Institutionen erheblich an Reputation. Damit einhergehend sank die Zustimmung der Bevölkerung zum Friedensprozess – entgegen den Zielen der Budgethilfe. Mit dem Amtsantritt der aktuellen kommissarischen Regierung setzte jedoch die Zusammenarbeit mit der PA-Regierung ein.

e) Budgethilfe im Kommunalbereich

Das Verhältnis und die Arbeitsteilung zwischen den Kommunen und der Zentralregierung erklärt, warum zentrale Budgethilfe an die PA nicht zu einer Stärkung der kommunalen subsidiären Selbstverwaltung geführt hat. Im regionalen Vergleich sind die Kommunen in den Palästinensischen Gebieten recht autonom, sprich unabhängig vom Budget der Zentralregierung. Dies hat historische Gründe, da die größeren Kommunen älter sind als die PA. Dieses Erbe schlägt sich jedoch auch in der unterschiedlichen Verfassung von Kommunen im Gazastreifen und der Westbank nieder. Von den gesetzlich übertragenen 22 Aufgabenbereichen werden 18 (Westbank) bzw. 17 (Gaza) von den Kommunen aktiv wahrgenommen, wobei Gesundheit und Erziehung der Zentralregierung vorbehalten sind. Insgesamt machte der Kommunalsektor 17,5 Prozent der öffentlichen Ausgaben³⁵ aus. Die Einnahmen der Kommunen setzen sich hauptsächlich aus Abgaben für Dienstleistungen (Strom, Wasser, Abwasser, Marktgebühren, etc.) zusammen. Hinzu kommen die Eigentumssteuer sowie 50 Prozent der Transportsteuern und Transferleistungen der Zentralregierung.³⁶

Indirekt kommt Budgethilfe jedoch auch den Kommunen zugute, da die Zentralregierung de facto gezwungen ist, den Kommunen Kredit für nicht beglichene Strom- und Wasserrechnungen gegenüber israelischen Betreibern zu gewähren. Die ausstehenden Rechnungen werden automatisch bei den monatlichen Ausgleichszahlungen zwischen der PA und Israel verrechnet. Der Fehlbetrag steht dem PA-Budget nicht mehr zur Verfügung.³⁷

Reformbedarf im kommunalen Bereich besteht daher in zweierlei Hinsicht. Erstens sollten der rechtliche Rahmen, die Finanzverfassung und die administrativen Vorgaben verbessert werden, um eine bessere Koordination zwischen den nationalen und lokalen Körperschaften zu erreichen. Die Konsolidierung des PA-Budgets darf nicht zu Lasten der Kommunen gehen. Zweitens muss die kommunale Selbstverwaltung generell gestärkt werden, insbesondere in den Bereichen Finanzmanagement, mittelfristige Planung und bei der Abgabenerhebung.

Der zweite Punkt wird durch den „Kommunalentwicklungs- und Anleihenfund“ (MDLF)³⁸ angegangen. Er ist eine unabhängige PA-Agentur, die 2005 aus der Notwendigkeit hervorging, Geberhilfe im Kommunalbereich (insb.

lokale Infrastrukturmaßnahmen) zu koordinieren und die Finanz- und Planungskapazitäten der Kommunen zu stärken. Er stellt eine Sonderform der Budgethilfe dar, bei der einerseits Kommunalförderung mit Reformen innerhalb der Kommunen verknüpft wird und andererseits sonst fragmentierte Geberunterstützung harmonisiert und entlang der Entwicklungsvorgaben der Partner kanalisiert wird. Die bisherigen Ergebnisse sind vielversprechend. Entscheidend für den Erfolg des MDLF wird es jedoch sein, dass er mit den Akteuren auf nationaler Ebene (Planungsministerium, Kommunal- und Finanzministerium und dem Kommunalverband („Städtetag“) APLA) harmonisch zusammen arbeitet und notwendige Reformen auf nationaler Ebene vorangetrieben werden. Kommunalverwaltungsreformen wurden von Gebern im Rahmen der *Task Force on Palestinian Reform* [2002-2005] vorangetrieben und von der PA adaptiert. Sie sind aber 2004 im Sande verlaufen.³⁹

Ausblickend sollte erwähnt werden, dass der PRDP Kommunalreformen beinhaltet und der MDLF explizit erwähnt wird. Es bleibt jedoch unklar, ob lokale Infrastrukturmaßnahmen vom PRDP abgedeckt werden.

f) Budgethilfe für ausgewählte PA-Agenturen

Sie wird von Gebern oder Geberkonsortien vornehmlich für unabhängige PA-Agenturen gewährt, die Aufgaben erfüllen, deren Qualität für Geber wichtig ist.⁴⁰ Ferner ist bilaterale Budgethilfe für PA-Ministerien bzw. deren Abteilungen ein weitverbreitetes Phänomen, das sich schwer quantifizieren lässt. Sie tritt meist in Kombination mit technischer Zusammenarbeit (TZ) auf. Sie hat jedoch zu einem PA-internen Wettbewerb um Gebermittel und so zur Fragmentierung der PA beigetragen und Fehlentwicklungen begünstigt. Die Zusammenfassung und Bündlung dieser Unterstützung entlang klarer Entwicklungsvorgaben der PA (PRDP) ist eines der stärkeren Argumente für zentrale PA-Budgethilfe.

AUSBLICKE

Auf der Geberkonferenz in Paris im Dezember 2007 hat die PA um Budgethilfe für die nächsten drei Jahre im Wert von US\$ 3.939 Mio. gebeten. Die Gebergemeinschaft sagte insgesamt US\$ 7.706 Mio. an Hilfgeldern zu, wovon US\$ 2.007 Mio. für Budgethilfe vorgesehen sind (vgl. Grafik 3)⁴¹.

Zur Kanalisierung dieser Zusagen stehen drei Mechanismen zur Verfügung:

- Direkte Budgethilfe durch Überweisung auf das zentrale PA-Konto.
- PEGASE (*Palestino-Européen de Gestion de l'Aide Socio-Économique*): Dieser Mechanismus wurde von der EU-Kommission im Februar 2008 kreiert und löst TIM ab. PEGASE ist wie der PDRP auf drei Jahre ausgelegt und ein multifunktionales Werkzeug. Einerseits führt es durch die Absorbierung von TIM Budgethilfe in modifizierter Form fort.⁴² Andererseits vereinigt PEGASE das laufende Kommissionsportfolio unter einem Dach und richtet es am PRDP aus.
- PRDP Trust Fund (PDRP-TF): Es handelt sich hierbei um einen von der Weltbank gemanagten und auf drei Jahre angelegten multilateralen Trust Fund, der voraussichtlich ab April 2008 erste Auszahlungen vornehmen wird. Der PRDP-TF baut auf den Erfahrungen des PFMRTF auf und verfolgt gleiche Zielsetzungen. Die Konditionalitäten leiten sich vom PDRP ab, sind aber noch nicht öffentlich zugänglich. Die Weltbank behält sich diesmal jedoch eine größere Kontrolle vor, da sie letztendlich über die Erfüllung von Konditionen und damit die Auszahlung von Tranchen entscheiden wird.

Die Koordination der Budgethilfe soll im Rahmen der existierenden EZ-Koordinationsmechanismen (vgl. www.lfd.ps) stattfinden, um Transparenz und Effizienz des politischen Dialogs zu gewährleisten. Hierfür wird eine neue Finanzarbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Finanzministeriums und des IWF eingerichtet, die aus zwei Kreisen bestehen wird. Der äußere Kreis umfasst alle Geber, die Budgethilfe leisten, egal ob direkt, über PEGASE, oder dem PDRP-TF. Er wird sich vierteljährlich treffen, um über die Ergebnisse der vierteljährlichen Monitoringberichte der Weltbank, des IWF und der PA zur PDRP-Implementierung unterrichtet zu werden. Der innere Kreis trifft sich häufiger und umfasst nur jene Geber, die mehr als US\$ 20 Mio. an Budgethilfe 2008 leisten wollen. Dieser Zirkel ist das eigentliche Forum, in dem der politische Dialog vorangetrieben werden soll. Hier fehlen jedoch nicht zuletzt aufgrund der innenpolitischen Situation wichtige PA-Institutionen, wie z.B. der PLC.

AUSWIRKUNGEN VON BUDGETHILFE IN DEN PALÄSTINENSISCHEN GEBIETEN

Budgethilfe und Sektoren

Budgethilfe ist vor allem in den Sozialsektor geflossen und diente angesichts der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen dem Erhalt von staatlichen Dienstleistungen (vgl. ESSP, IERC, TIM). Gebündelte Unterstützung für sektorweite Ansätze wird zwar diskutiert (z.B. für den Wassersektor sowie im Bereich „Öffentliche Verwaltung und Personalwesen“), ist aber in absehbarer Zukunft nur für den Erziehungssektor relevant. Ein zugrunde liegender Fünfjahresplan für den Erziehungssektor wurde in enger Abstimmung mit der Arbeitsgruppe für den Sektor entwickelt.

Im Kommunalbereich werden seit kurzem Dienstleistungen durch den MDLF gefördert. Für eine Bewertung ist es hier jedoch noch zu früh.

Generell wurden Dienstleistungen immer dort verbessert, wo spezialisierte staatliche Leistungen vor allem von den Gebern nachgefragt und gefördert wurden, wie z.B. die der Wahldurchführung und der Bereitstellung von Statistiken. Gleiches gilt übrigens auch für Dienstleistungen des NGO-Sektors.

Auswirkungen auf die Absorptionsfähigkeit

Budgethilfe hat bis 2006 nicht zu einer besseren Absorptionsfähigkeit beigetragen. Dies wurde, wenn überhaupt, durch flankierende TZ-Maßnahmen erreicht. Die Absorptionsfähigkeit wurde jedoch zwischen 2006 und Mitte 2007 durch Budgethilfe unterminiert, die in Folge der Hamasregierung an der PA-Regierung vorbeigeschleust wurde. Die Situation der PA Ende 2007 gleicht in vielen Aspekten der Situation, in der sich die PA bei ihrer Gründung befand. Eine institutionell geschwächte PA wird mit Zusagen überschüttet.

Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung

Die Zielsetzung der bisher geleisteten Budgethilfe für die PA war nicht auf strukturelle nachhaltige Armutsbekämpfung angelegt. Sie hat allerdings unter humanitären Gesichtspunkten kurzfristig zur partiellen Armutsminderung bei PA-Angestellten und deren Angehörigen beigetragen. Unter

strukturellen Gesichtspunkten hat sie jedoch der allgemeinen Armutsbekämpfung eher geschadet, da es im Gefolge der Budgethilfe zu einer weiteren Expansion des öffentlichen Sektors kam, d.h. mehr Personen angestellt wurden und die Gehälter der Staatsdiener enorm erhöht wurden. Diese neuen Verpflichtungen entziehen der PA langfristig die Mittel für Armutsbekämpfung.

Seit Ausbruch der zweiten Intifada hat sich die wirtschaftliche Situation konfliktbedingt drastisch verschlechtert, und die Armutsrate ist folglich tendenziell gestiegen (vgl. Tabelle 2). Ebenso verfiel das Niveau der sozialen Dienstleistungen.

Auswirkungen auf nachhaltiges Wirtschaftswachstum

Budgethilfe in den Palästinensischen Gebieten hat nicht zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum beigetragen und wird dies auch in der näheren Zukunft nicht tun. Das Gegenteil ist eher der Fall: Erstens wurden und werden öffentliche Investitionen fast gar nicht aus dem PA-Budget bestritten.⁴³ Die PA ist hier abhängig von Geberprojekten. Die momentan geleistete Budgethilfe fließt unter politisch-humanitären Gesichtspunkten vorwiegend in den Konsum und hat zu einer Verringerung von Geberinvestitionen geführt (vgl. Grafik 2). Die geleistete Budgethilfe 2006 und 2007 hat zwar die humanitären Auswirkungen der Nicht-Kooperation mit der PA-Regierung und der israelischen Restriktionen abgefangen, konnte jedoch nicht zu einer Stärkung des Wachstums und der Entwicklung beitragen.⁴⁴ Zweitens hat Budgethilfe mit zur Ausweitung des öffentlichen Sektors beigetragen und so den Bewegungsspielraum für öffentliche Investitionen eingeengt.

Auswirkungen auf die demokratische Kultur

Im Kontext der Palästinensischen Gebiete hatte Budgethilfe tendenziell einen negativen Effekt auf die Herausbildung eines demokratischen politischen Systems. Die PA war nicht das Resultat eines historisch gewachsenen Staatsbildungsprozesses. Sie wurde quasi von außen durch die PLO/Fatah in die Palästinensischen Gebiete gebracht und somit von der Bevölkerung mit der PLO identifiziert. Sie hatte daher trotz Wahlen ein gewisses Legitimationsdefizit. Der stetige Zufluss von externen Mitteln, insbesondere in Form von Budgethilfe, gab der sich formenden PA Macht, allerdings Macht ohne Verantwortung und zufriedenstellende

öffentliche oder parlamentarische Kontrolle (s.o.), d.h. sie war es nicht gewohnt, gegenüber der Bevölkerung Rechenschaft über die Verwendung von Steuergeldern abzulegen. Aber gerade dies hätte zu einer stärkeren Identifikation der Bevölkerung mit der PA beitragen können. Stattdessen förderten die externen Mittel den Hang der politischen Eliten, das Regime durch Patronage- und Fürsorgeleistungen zu konsolidieren. Bestes Beispiel hierfür ist erneut der aufgeblähte öffentliche Dienst, der vor allem „verdienten“ Fatah-Anhängern offen stand und ein auf die Person Yasser Arafat zugeschnittenes Klientensystem unterfütterte. Dies erzeugte nicht nur Korruptionsprobleme, sondern auch ein System, in dem sich gesellschaftliche Kräfte durch die Kooperationsstrategie der PA gezwungen sahen, sich der PA unterzuordnen. Dies schwächte die Zivilgesellschaft und hemmte die Herausbildung demokratischer Strukturen.⁴⁵

Das Staatsverständnis der Bevölkerung wurde so nicht in Richtung demokratisches Verständnis gefördert.⁴⁶ Die PA zog bereits zu Beginn ihre Legitimität hauptsächlich aus ihrer Fähigkeit, Patronage (Fürsorge) zu gewähren. Daher erscheint es auch logisch, dass das Regime 2004 und 2005 die zusätzlichen Budgetmittel nicht in Reformen investierte, sondern in Lohnerhöhungen und Neueinstellungen – finanziert durch Budgethilfe.

ANALYSE UND EMPFEHLUNGEN

Entwicklungszusammenarbeit und insbesondere Budgethilfe stehen in den Palästinensischen Gebieten unter dem Primat des Politischen, d.h. der Beilegung des Nahostkonflikts. Hierbei diene Budgethilfe unter den gegebenen politischen und sozio-ökonomischen Umständen vornehmlich dem Erhalt – nicht der Entwicklung – der PA und der Stärkung der moderaten Kräfte gegenüber Hamas, die den Friedensprozess in weiten Teilen ablehnt. Somit wäre die vom Quartett, der internationalen Gemeinschaft sowie den moderaten Kräften in Israel und den Palästinensischen Gebieten angestrebte Zweistaatenlösung hinfällig, wenn die PA als proto-staatliches Gebilde von Hamas übernommen würde oder zerbräche. In diesem Sinne ist Budgethilfe im palästinensischen Kontext zunächst ein politisches Instrument, dann angesichts der prekären sozio-ökonomischen Situation eine humanitäre Intervention und erst an dritter Stelle ein Instrument der EZ. Hierbei wirken die beiden ersten Zieldimensionen oft der letzteren entgegen, da Budgethilfe auch bei Nichterfüllung ihrer

entwicklungspolitischen Ziele aus politischen und humanitären Gründen trotzdem nicht eingestellt werden könnte.

Einziges Beispiel für Reform unterstützende Budgethilfe war der von der Weltbank gemanagte *Public Financial Management Reform Trust Fund* (PFMRTF) 2004 und 2005. Seine Ergebnisse waren nicht besonders ermutigend. Die Weltbank kommt selbst zu dem Schluss, dass „some situations are too politically charged to use policy conditions to build institutions“.⁴⁷ Hauptkonditionalitäten, wie Pensionsreformen und die Eindämmung der Lohnkosten, wurden nicht eingehalten, sondern die Situation in beiden Bereichen verschlimmerte sich. Allgemeine PA-Budgethilfe stößt sich nach wie vor an der nicht ausgebildeten Aufsichtsfunktion der PLC und der fehlenden externen Rechnungsprüfung.

Chancen und Risiken der Budgethilfe für die Palästinensischen Gebiete

Unter den gegebenen Umständen sollte Budgetunterstützung als Reformunterstützung mit begrenzten Erwartungen gesehen werden. Der PRDP geht zwar in die richtige Richtung, doch bleibt abzuwarten, inwieweit er von der PA internalisiert und mit wirklichem „Ownership“ unterfüttert wird.

Sektorale Ansätze wären hier anders zu beurteilen, wie z.B. gebündelte Unterstützung für den Kommunalbereich (MDLF) oder im Erziehungswesen.

Grundsätzlich besteht, wie bei den meisten EZ Instrumenten, die Gefahr einer längerfristigen Abhängigkeit von den zusätzlichen Quellen.

Empfehlungen zur Umsetzung von Budgethilfe

- In den Palästinensischen Gebieten, wie auch anderswo, hat sich gezeigt, dass Reformen nicht mit Budgethilfe erkaufte werden können, sondern diese mitunter gegenläufige Anreize setzt. Reformangebote von Geberseite laufen ins Leere oder verkehren sich in ihr Gegenteil, wenn keine Reformnachfrage bei den Machthabern besteht. Daher sollte bei Budgethilfe besonders darauf geachtet werden, ob Reformen wirklich nachgefragt werden, oder ob es sich um bloße Lippenbekenntnisse handelt. Die Erfolge im PA-Finanzmanagement sind in erster Linie der aktiven Nachfrage auf Seiten der PA zu verdanken.

- Der PLC sollte, sobald dies aufgrund der politischen Situation möglich wird, generell gegenüber der Exekutive gestärkt werden. Die Ansätze werden sich hierbei aufgrund der politischen Sensibilität dieses Bereiches wahrscheinlich auf die PLC-Administration beschränken. Darüber hinaus können besonders politische Stiftungen einen wertvollen Betrag in Dialog mit den politischen Partnern im PLC leisten, das Bewusstsein für Haushaltsfragen zu stärken und damit die interne Nachfrage nach Transparenz und Rechenschaftslegung der Regierung ankurbeln.
- Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten im politischen Dialog auf die zentrale Bedeutung der Rechenschaftslegung und Haushaltsumsetzung aufmerksam gemacht werden, damit aus diesen Kreisen eine stärkere aktive Nachfrage gegenüber der PA-Regierung entsteht.
- Die Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben der Palästinensischen Autonomiebehörde sollte durch ein zentrales Überwachungssystem aller Geldgeber verbessert werden. Die dadurch erfolgende Finanzprüfung sollte solange fortgesetzt werden, bis innerhalb der Autonomiebehörde eine unabhängige Finanzkontrolle und -prüfung geschaffen wird. Die diesbezügliche TZ-Unterstützung sollte fortgesetzt und, wenn nachgefragt, ausgeweitet werden.
- Die Gefahr einer Zersplitterung von Budgethilfsmechanismen durch den PRDP-TF der Weltbank und PEGAS scheint zwar durch die Koordination in der Finanzarbeitsgruppe gebannt, ist jedoch nach wie vor real. Um den Impetus von Konditionen zu erhöhen, sollten auch die Arabischen Geber eingebunden werden.
- Generell bestätigt das palästinensische Beispiel eine eher kritische Sicht auf Budgethilfe und fügt der entwicklungspolitischen Problematik eine auch im Hinblick auf Konfliktlösung und Demokratieförderung durchwachsene Bilanz dieses Instrumentes hinzu.

- 1/ Die PA setzt sich aus der Exekutive (Präsident, Kabinett und seit 2003 Premierminister), der Judikative und der Legislative (Palestinian Legislative Council (PLC)) zusammen. Sie wurde durch Präsidentschafts- und PLC-Wahlen von der Bevölkerung 1996 und noch einmal 2005 bzw. 2006 legitimiert.
- 2/ Die Westbank ist durch die Osloer Verträge in drei administrative Gebiete unterteilt. „A“ Gebiete umfassen palästinensische urbane Gebiete, in denen die PA volle Autonomie – zivile und polizeiliche Gewalt – besitzt. Sie machen ca. 17 Prozent der Westbank und den gesamten Gazastreifen aus. „B“ Gebiete (ca. 23 Prozent) sind ländliche Gebiete, in denen die PA zivile Jurisdiktion hat, aber keine polizeiliche Gewalt (israelische und palästinensische Polizei patrouilliert gemeinsam). „C“ Gebiete (ca. 60 Prozent) schließen israelische Siedlungen, militärisches Sperrgebiet, Naturreservate und offenes Gelände ein. Diese Gebiete werden komplett von Israel kontrolliert – ebenso wie Ost-Jerusalem, dessen Annektierung durch Israel von der internationalen Gemeinschaft nicht anerkannt wurde.
- 3/ Flüchtlinge machen 46 Prozent der Population aus. Es handelt sich hierbei um die im Arabisch-Israelischen Krieg von 1948 vom jetzigen israelischen Staatsgebiet Vertriebenen und ihre Nachkommen. Sie stellen in der Westbank 30 Prozent der Bevölkerung (26 Prozent leben in 19 Flüchtlingslagern). Im Gazastreifen stellen sie 73 Prozent der Bevölkerung (47 Prozent leben in acht Flüchtlingslagern). Die unterschiedliche Konzentration von Flüchtlingen hat zu tief greifenden Diskrepanzen im Sozialgefüge der beiden Territorien geführt.
- 4/ Israel erhebt Mehrwertsteuern und Zölle für die PA und überweist sie zusammen mit Krankenversicherungsabgaben und 57 Prozent der Einkommenssteuer von in Israel arbeitenden Palästinensern (abzüglich fünf Prozent Verwaltungsgebühr) an die PA.
- 5/ Momentan befinden sich 149 Siedlungen in der Westbank (einschließlich Ost-Jerusalem) und 100 sog. „illegale Außenposten“, die ohne offizielle Genehmigung der israelischen Regierung errichtet wurden. Dort leben ca. 450.000 Siedler. Laut OCHA (vgl. OCHA 2007) werden mehr als 38 Prozent der Westbank von israelischer Infrastruktur in Beschlag genommen (einschl. militärisches Sperrgebiet und der Zone zwischen der sog. Grünen Linie und der Sperranlage, die rund 8,5 Prozent der Westbank ausmacht). Ein umfangreiches System von Straßenblockaden, „off-limit“ Straßen und festen wie fliegenden Kontrollpunkten, kombiniert mit einem ausgefeiltem Ausweis- und Genehmigungssystem, schränkt die Bewegungsfreiheit von Personen und Gütern drastisch ein. Die Westbank gleicht einem Flickenteppich von voneinander getrennten palästinensischen Enklaven. Hinzu kommt die komplette Abriegelung des Gazastreifens.
- 6/ Andere politische Kräfte spielen eine untergeordnete Rolle. Die säkulare demokratische Opposition ist zersplittert und errang weniger als zehn Prozent der PLC Sitze in den letzten Wahlen. Die Partei des jetzigen Premierministers Salam Fayyad kam auf zwei von 132 Sitzen.
- 7/ Im Folgenden wird, was die PA-Regierungen seit Mitte 2007 angeht, nur auf die kommissarische PA-Regierung in Ramallah eingegangen.
- 8/ Im Schnitt lag die zwischen 2001 und 2006 geleistete Pro-Kopf-Entwicklungshilfe bei US\$ 320 (vgl. Tabelle 2).
- 9/ Die jetzige kommissarische Regierung leidet darunter, dass große Teile der Administration ihrem Zugriff entzogen sind, da sie in Gaza angesiedelt sind (z.B das Justizministerium) und sie weiterhin für die Gehälter der dort Tätigen aufkommen muss.

- 10| 1994 wurden ca. 40 Prozent des PA-Haushalts durch Budgethilfe bestritten, und 1996 waren es immer noch ca. 30 Prozent (vgl. Hanafi und Tabar 2004, S. 220). Selbst kurz vor dem Ausbruch der zweiten Intifada 1999, als der PA-Haushalt ausgeglichen war und keine direkte Budgethilfe stattfand, wurden Investitionen fast ausschließlich durch Geberzuwendungen bestritten.
- 11| Holst Fund (1994 – März 2001): dieser von der Weltbank gemanagte multilaterale Trust Fund leistete bis 1998 Budgethilfe. Bis zum Juni 2000 hatte der Fund von 26 Gebern US\$ 269,1 Mio. erhalten und US\$ 220 Mio. an Budgethilfe geleistet. US\$ 40 Mio. wurden für Arbeitsplatzförderung aufgewendet.
- 12| Vgl. Independent Task Force (1999) bekannt auch als „Rocard / Siegman“ Bericht und Weltbank (1999).
- 13| Sie machte 2001 und 2002 fast 2/3 der PA-Haushaltseinnahmen aus. In 2003 reduzierte sich der Anteil auf 1/4 und in 2005 weiter auf 1/5. Mit dem Regierungsantritt von Hamas schoss er jedoch wieder auf 50 Prozent. (vgl. Tabelle 2). In 2007 wird er wohl 36 Prozent betragen. Diese Bewegung korreliert mit dem zurück gehaltenen der Transferleistungen Israels.
- 14| Die Zahlungsmoral der arabischen Staaten scheint eher vom inner-arabischen Profilierungsgepränge geprägt zu sein als von den Bedürfnissen der PA. Nur Saudi Arabien kam seinen Verpflichtungen regelmäßig nach. Golfstaaten und Kuwait haben gezahlt, doch nicht zur Gänze. Andere Staaten, wie Algerien, haben ein bis zweimal gezahlt, und andere gar nicht.
- 15| Die EU-Kommission will 26,3 Prozent der Budgethilfe leisten. Andere wichtige Geber sind Norwegen, 10,5 Prozent, und die USA, 7,5 Prozent.
- 16| Im Rahmen der Reformen des Finanzmanagements legte das Finanzministerium zwischen 2004 und 2006 dem Kabinett und der PLC vierteljährliche Budgetvollzugsberichte vor, die aber von der PLC nicht genutzt wurden. In 2004 wurden sogar monatliche Berichte der Öffentlichkeit auf der Webseite des Finanzministeriums zugänglich gemacht.
- 17| Vgl. Weltbank 2007a2, S. 32f.
- 18| Dieser Prozess wurde bereits in 2005 mit Geberunterstützung angestoßen, wurde jedoch durch den Regierungsantritt der Hamas unterbrochen und dann im Juli 2007 wieder energisch aufgegriffen.
- 19| Die Formulierung des Haushaltsentwurfs für 2008 folgte bei der Festlegung der Haushalte für die einzelnen PA-Institutionen noch dem alten Modell, das den Institutionen wenig Gestaltungsspielraum ließ. Dies hat sich jedoch geändert. Der Haushaltsprozess für 2009 lässt den Ministerien mehr Freiraum (vgl. IWF 2008, S. 11 f.)
- 20| Dieses Team wurde ins Planungsministerium implantiert und setzt sich aus geberfinanzierten lokalen und internationalen Beratern zusammen.
- 21| Das Ringen um den mittelfristigen Finanzplan zwischen der kommissarischen Regierung, die sich vornehmlich aus Technokraten zusammensetzt, und den Fatah-Eliten führt momentan zu einer erheblichen Verzögerung der Verabschiedung des PRDP.
- 22| Der Haushalts- und Finanzausschuss der PLC kann den Haushaltsgesetzentwurf prüfen, Kürzungsvorschläge machen (jedoch keine Erhöhungsvorschläge) und der PLC empfehlen, den Gesetzentwurf zu billigen oder abzuweisen. Ferner kann er Regierungsanfragen bezüglich der Finanzplanung und der finanziellen Stabilität stellen, Minister in finanziellen Angelegenheiten befragen und im laufenden Finanzjahr vorgeschlagene Haushaltszusätze diskutieren und billigen. Hohe Beamte des Finanzministeriums nahmen an Sitzungen des PLC-Haushalts- und Finanzausschusses teil, und der Finanzminister diskutierte zwischen Juni 2002 und Dezember 2005 regelmäßig mit dem Ausschuss das Rundschreiben an die PA-Agenturen zum Haushaltsentwurf (vgl. Weltbank 2007a2, S. 35).

- 23| Durch die Inhaftierung von hauptsächlich Hamas-Abgeordneten hat Hamas dort faktisch ihre absolute Mehrheit verloren. Um ein Überstimmtwerden trotzdem zu verhindern, nutzten die Parteien nun die Regel, dass der PLC ein Quorum von 50 Prozent der Abgeordneten zur Beschlussfähigkeit benötigt und blockieren sich gegenseitig.
- 24| Die Korruptionsvorwürfe waren bekannt geworden, nachdem der Rechnungshof, das „General Control Institute“ (GCI), seinen 1996er Bericht auch dem PLC präsentiert hatte. Der PLC rief daraufhin einen Untersuchungsausschuss ins Leben, der gravierende Veruntreuungen innerhalb der PA-Institutionen aufdeckte. Der PLC-Untersuchungsbericht führte wiederum zu einem Aufschrei in der Zivilgesellschaft und Bevölkerung. Dieser Aufruhr blieb aber folgenlos. Es kam zu keinen Anklagen, da der Generalstaatsanwalt die Vorwürfe nicht entschieden weiter verfolgte und sämtliche beschuldigte Minister blieben in Amt und Würden, da der PLC kein Misstrauensvotum stellte.
- 25| Ein Bericht des europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) kam zu der Auffassung, dass Risiken einer missbräuchlichen Verwendung von Haushaltsmitteln und sonstiger Ressourcen sich nach wie vor nicht ausschließen lassen. Dies liegt vor allem daran, dass die Fähigkeit der Prüfungsbehörde, interne oder externe Finanzprüfungen durchzuführen, noch immer unterentwickelt ist. (vgl. OLAF 2005).
- 26| Vgl. IWF 2003, S. 90.
- 27| EU-Parlamentarier befürchteten, dass die Fazilität terroristische Aktivitäten finanzieren konnte. OLAFs Bericht entlastete jedoch im März 2005 die Fazilität. (vgl. OLAF 2005).
- 28| Die Weltbank argumentierte in 2003, dass Budgethilfe als Wohlfahrtsinstrument in den palästinensischen Gebieten effektiver als Nahrungsmittelhilfe, Barmittelzuwendungen oder Arbeitsbeschaffungsmassnahmen sei, da die Gehälter der PA-Angestellten ohne zusätzliche Gebertransaktionskosten eine große Zahl von Angehörigen mit unterstützen und in lokale Güter investiert wurden (Multiplikatoreffekt) [vgl. Weltbank 2003]. Aufgrund der in 2004 und 2005 gemachten Erfahrungen mit der Explosion der PA-Lohnkosten ist sie jedoch von diesem Argument abgerückt.
- 29| Die meisten Geber waren zu Beginn des Fonds keine langfristigen Verpflichtungen gegenüber dem Fund eingegangen.
- 30| Hamas trat als Liste für „Veränderung und Reform“ bei den PLC-Wahlen an und gewann die Wahlen vor allem durch das Versprechen, von der Bevölkerung geforderte Reformen umzusetzen.
- 31| Als Folge verkehrte sich das Verhältnis der Durchschnittsgehälter für die niedrigen Einkommensgruppen im öffentlichen Sektor und Privatsektor. Angestellte der PA verdienen seit Ende 2005 im Schnitt 15 Prozent mehr als Tätige im Privatsektor. (vgl. Weltbank 2005a2, S. 73).
- 32| In diesem Kontext steht auch die Einstellung eines nicht finanzierbaren Sozialprogramms (US\$ 200 Mio.) in den PA-Haushalt von 2005, um den Einfluss der Hamas in diesem Bereich zurück zu drängen.
- 33| Zwischen März 2002 und Mitte 2007 wurden den ESSPs über US\$ 200 Mio. ausgezahlt.
- 34| Insgesamt hat TIM bisher € 475 Mio. (US\$ 643 Mio.) ausgeschüttet. Hiervon entfielen 60 Prozent auf die Kommission, 38,8 Prozent auf EU-Mitgliedsstaaten und 4,2 Prozent auf andere westliche Geber.
- 35| Vierjahres-Durchschnitt (1996 – 1999).
- 36| vgl. Weltbank 2007a2, S. 88 – 101.
- 37| Dieses Problem ist seit 2002 mit steigender Tendenz neben den galoppierenden Lohnkosten zu einem Schlüsselproblem für einen ausgeglichen PA-Haushalt geworden. (vgl. Weltbank 2007c, s. 14).

- 38| vgl. URL: <http://www.mdlf.org.ps>.
- 39| Dies lag unter anderem an den Gebern selbst. Die Entkopplung der Finanzreformagenda von der übergreifenden Reformagenda der PA durch den PFMRTF hatte eine Schwächung von Reformen in anderen Bereichen zur Folge, und Konflikte zwischen Japan/UNDP (Kommunalreformen) und der Weltbank (Kommunaldienstleistungen) schwächte beide Aspekte der Agenda.
- 40| So wurde die zentrale Wahlkommission zwischen 2004 und 2007 vollständig von Gebern finanziert. Sie erhielt US\$ 25,2 Mio. für ihre laufenden Kosten, Wählerregistrierung und die Durchführung von PLC- und Präsidentschaftswahlen. Das palästinensische Statistikamt wird momentan mit US\$ sechs Mio., das Präsidialamt mit US\$ 16,6 Mio., der Ombudsman (PICCR) mit US\$ vier Mio. und das Negotiation Affairs Department der PLO mit US\$ 13,6 Mio. unterstützt.
- 41| Die PA benötigt nach eigenen Angaben ca. US\$ 1,85 Milliarden an Budgethilfe für 2008. Das sind knapp US\$ 500 Millionen mehr als ursprünglich auf der Geberkonferenz in Paris veranschlagt. Diese Steigerung ist auf die Schwäche des US\$ gegenüber dem Israelischen Schekel und die Begleichung von PA-Schulden gegenüber ihren Angestellten und dem privat Sektor zurückzuführen. Laut IWF sind zwischen Januar und August 2008 ca. US\$ 1,2 Milliarden an Budgethilfe geflossen. Bis Ende 2008 werden noch einmal US\$ 480 Mio. erwartet. (vgl. IWF 2008, S. 10ff)
- 42| Die ESSP-Komponente wurde ausgegliedert und wird wieder von der Weltbank gemanagt. Beihilfe für PA-Angestellte wird direkt über das PA-Konto mit sektoraler Zielsteuerung gegeben. TIM hat im Januar 2008 US\$ 37 Mio. ausgeschüttet und PEGASE im Februar US\$ 50 Mio. an Budgethilfe geleistet.
- 43| Der PRDP sieht vor, dass öffentliche Investitionen nicht aus dem Budget, sondern von Gebern gesondert finanziert werden sollen.
- 44| Vgl. Weltbank 2007b, S. 31.
- 45| vgl. Hanafi, Sari und Tabar, Linda 2004, S. 220.
- 46| Die Palästinenser haben sich die PA nicht zu eigen gemacht. Sie ist kein bestimmender Teil ihrer Identität geworden.
- 47| vgl. Weltbank 2004, S. 15.

LITERATURVERZEICHNIS

- Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) (2005): „OLAF-Untersuchung über EU-Budgethilfe für die Palästinensische Autonomiebehörde“, Pressemitteilung, Brüssel, 17. März 2005
[URL: http://ec.europa.eu/anti_fraud/press_room/pr/2005/03_de.html]
- Hanafi, Sari und Tabar, Linda (2004): „Donor assistance, rent-seeking and elite formation“, S. 215-238 in: Hussain Khan, Mushtaq (Hg): *State Formation in Palestine – Viability and governance during a social transformation*, London 2004

- Independent Task Force (1999): „Strengthening Palestinian Public Institutions [sponsored by the Council on Foreign Relations]“, 28. Juni 1999
- Internationaler Währungsfonds (IWF 2003): „Economic Performance and Reform under Conflict Conditions“, 15. September 2003
[URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/med/2003/eng/wbg/wbg.pdf>]
- Internationaler Währungsfonds (IWF 2008): *Macroeconomic and Fiscal Framework for the West Bank and Gaza: Second Review of Progress – Staff Report for the Meeting of the Ad-Hoc Liaison Committee*, New York, September 22, 2008
[URL: <http://www.imf.org/external/np/wbg/2008/pdf/072208.pdf>]
- OCHA (2008): „Occupied Palestinian territory Special Focus – Increasing Need, Decreasing Access: Tightening Control On Economic Movement“, 22. Januar 2008
[URL: <http://www.ochaopt.org/documents/Commercial%20Crossings%20V5.pdf>]
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (2007): „The humanitarian impact on Palestinians of Israeli settlements and other infrastructure in the West Bank“, August 2007
[URL: http://www.ochaopt.org/documents/TheHumanitarianImpactOfIsraeliInfrastructureTheWestBank_full.pdf]
- Palästinensische Autonomiebehörde (PA) (2007): „Building a Palestinian State – Towards peace and prosperity“, Paris, 17. Dezember 2007
- United Nations Development Programme (2007): „Human Development Report 2007/2008“, New York, 2007
- Weltbank (1999): „West Bank and Gaza – Strengthening public sector Management“, Oktober 1999
- Weltbank (2003): „Two Years of Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis – An Assessment“, 5. März 2003
[URL: [http://Inweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/WBGsummary-ENG/\\$File/WBGsummary-ENG.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/WBGsummary-ENG/$File/WBGsummary-ENG.pdf)]

- *Weltbank (2004): „OED Conference on Effectiveness of Policies and Reforms – Lessons from Post-Conflict Countries“, Presentation, 4. Oktober 2004*
[URL: <http://info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/646/1310/1310.pdf>]

- *Weltbank (2007a1): „Public Expenditure Review – From Crisis to Greater Fiscal“, Vol. 1, April 2007*
[URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/PERVol1April07.pdf>]
- *Weltbank (2007a2): „Public Expenditure Review – From Crisis to Greater Fiscal“, Vol. 2, April 2007* [URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/PERVol2April07.pdf>]

- *Weltbank (2007b1): „Two Years after London: Restarting Palestinian Economic Recovery – Report to the Ad Hoc Liaison Committee“, 24. September 2007*
[URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/AHLMainReportfinalSept18&cover.pdf>]
- *Weltbank (2007b2): „Two Years after London: Restarting Palestinian Economic Recovery (Annexes) – Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee“, 24. September 2007*
[URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/AHLMainReportfinalSept18&cover.pdf>]

- *Weltbank (2007c): „Investing in Palestinian Economic Reform and Development – Report for the Pledging Conference in Paris, December 17th, 2007“, Dezember 2007*
[URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/294264-1166525851073/ParisconferencepaperDec17.pdf>]

- *Weltbank (2008): „Palestinian Economic Prospects: Aid, Access and Reform – Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee“, 22 September 2008*
[URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/AHLCSep15,08.pdf>]

3.4. VIETNAM

Willibold Frehner | Maïke Lerch, März 2008

Vietnam (86 Millionen Einwohner) befindet sich in einer Phase tiefgreifender Transformation, die auch in den kommenden Jahren die aktuelle politische Situation bestimmen wird. Wirtschaft, Gesellschaft und Politik sind dabei, sich neu zu orientieren. In diesem Umstrukturierungs- und Modernisierungsprozess werden permanent Fragen des Verhältnisses und der Zuordnung von Regierung, Partei und Wirtschaft gestellt; Konflikte um die Abgrenzung einzelner Interventionsebenen treten immer wieder zu Tage.

Vietnam ist eine sozialistische Republik mit einem Einparteiensystem. Mit ihrem Reformkurs verfolgt die Kommunistische Partei Vietnams (KPV) seit 1986 eine Politik der Umgestaltung und Erneuerung, die im ökonomischen Bereich die Einführung einer Variante der Marktwirtschaft brachte und auch im politischen Bereich eine deutliche Bereitschaft zur Öffnung der Gesellschaft hin zu mehr Demokratie und Rechtsstaat zeigt.

Marktwirtschaftsorientierte Aktivitäten haben in den letzten Jahren sehr zugenommen, auch wenn staatliche Regulierungen und Behinderungen aus dem sozialistischen Erbe noch systemimmanent sind. Erhebliche wirtschaftliche Verbesserungen und – vor allem in den urbanen Regionen – sichtbare

Einkommenssteigerungen bei der Bevölkerung durch neue wirtschaftliche Möglichkeiten sind positive Ergebnisse der ersten Reformbemühungen.

Die wirtschaftlichen Neuorientierungen und die Politik der wirtschaftlichen Öffnung, führten in den letzten zehn Jahren auch zu gravierenden Veränderungen des politischen Systems und der politischen Machtverteilung. Die Dominanz der Politik (vor allem die KPV und die Regierung) über die Wirtschaft, wurde erkennbar verringert, ist aber immer noch sehr stark. Die zuletzt im Jahr 2002 geänderte 5. Verfassung von 1992 hält zwar weiterhin am politischen Primat der Kommunistischen Partei fest, aber mit dem expliziten Auftrag, einen Rechtsstaat zu entwickeln und demokratische Strukturen entstehen zu lassen.

Die Erfolge des 1986 begonnenen ökonomischen Reformprogramms „Doi Moi“, gingen einher mit einer erfolgreichen internationalen Öffnung des bis Ende der 1980er Jahre praktisch ausschließlich auf die Staatshandelsländer fixierten Landes. Erste Ansätze der politischen Transformation hin zu Gewaltenteilung und stärkerer Partizipation sind vorhanden. Vielen staatlichen Stellen liegt jedoch noch immer ein Demokratieverständnis zugrunde, das nicht westlichen Vorstellungen entspricht.

Vietnams Wirtschaft zählt zu den stark wachsenden Volkswirtschaften der Region. Dabei schreitet die Entwicklung in den urbanen Zentren deutlich schneller voran, als in den abgelegenen, ländlichen Regionen, in welchen noch agrarische Strukturen dominieren. Die ausländischen Investitionen betragen 2007 über 20 Milliarden US-Dollar und haben damit die Höhe von Indien erreicht. Das Wachstum des BSP betrug im Jahr 2007 rund 8,5 Prozent. Das Pro-Kopf-Einkommen beträgt nun rund 835 US-Dollar. Für 2008 werden ebenfalls 8,5 Prozent Wachstum erwartet.

RAHMENDATEN

Das *Poverty Reduction Support Credit* (PRSC) Programm, unter Leitung der Weltbank, besteht seit 2001 (allgemeine Budgethilfe). Die Entwicklung verlief von anfänglich vier zu mittlerweile elf Ko-Finanziers und von rund 130 auf 365 Millionen US-Dollar pro Jahr. Ko-Finanziers bei PRSC sechs waren: *Asian Development Bank* (ADB), EU, Großbritannien, Japan, Australien, Kanada, Deutschland, Spanien, Irland, Niederlande,



Fischer benötigen dringend Hilfe bei der Erneuerung der Boote und der Fanginstrumente.

Dänemark. Der Anteil am gesamten nationalen Budget beträgt lediglich rund 1,5 Prozent.

Sektoransätze in Form von Ko-Finanzierung von *National Target Programs* bestehen erst seit 2005. Daher gibt es nur sehr begrenzte Erfahrungen in diesem Bereich. Finanzierungen erfolgen für das *Programm 135* (Bereitstellung von ländlicher Infrastruktur in armen und abgelegenen Regionen), Grundbildung (*Education for All*) sowie *Rural Water Supply & Sanitation*. Finanziers sind u.a. die Weltbank, Großbritannien, die Niederlande, Australien, Finnland, Dänemark, Kanada, Spanien und Irland.

- Volumen *Programm 135*: 300 Millionen US-Dollar über drei Jahre;
- Volumen *Education for All*: 128 Millionen US-Dollar über vier Jahre;
- Volumen *Rural Water Supply & Sanitation*: 125 Millionen US-Dollar über fünf Jahre.

Der Anteil der Sektoransätze am gesamten nationalen Budget beträgt weniger als ein Prozent.

GRÜNDE FÜR BUDGETHILFE IN VIETNAM

Vietnam hat in den letzten Jahren große Erfolge beim Wirtschaftswachstum und bei der Armutsreduzierung erzielt. Die Regierung ist entwicklungsorientiert, das politische System ist stabil, und die Regierung zeigt großes Engagement.

Da Budgethilfe im Rahmen der Pariser Erklärung eine zunehmend wichtige Rolle spielt, haben viele Geber ihre Länderprogramme in Richtung Programmansätze und Budgethilfe umstrukturiert. Aufgrund deutlicher Reformbemühungen Vietnams im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung werden die fiskalischen Risiken als vertretbar eingestuft.

RECHENSCHAFT, TRANSPARENZ UND MITSPRACHERECHT

Die Kompetenzen des Parlamentes als Kontrollorgan wurden wesentlich ausgeweitet. Auch wenn es keine unterschiedlichen Parteien gibt, wird relativ offen diskutiert. Die Transparenz hat sich in Vietnam in den letzten Jahren verbessert, insbesondere durch die Verabschiedung des *Law on State Budget*, des *Audit Law* sowie des *Anti-Corruption Law*.

KONTROLLE DURCH DAS PARLAMENT

Ausgaben und Budget werden vom Parlament diskutiert und kontrolliert. Der Staatsrechnungshof wurde durch das *Audit Law* in eine unabhängige Kontrollinstitution verwandelt, die nicht mehr der Regierung, sondern dem Parlament rechenschaftspflichtig ist.

BEGÜNSTIGTE SEKTOREN UND PROJEKTE

Die allgemeine Budgethilfe PRSC (allgemeine wirtschaftliche und politische Reformen in insgesamt 17 Politikbereichen) deckt alle Sektoren des vietnamesischen Fünf-Jahresplans ab. Die sektorale Budgethilfe (Armutsprogramm 135) fließt in die Förderung der ländlichen Infrastruktur, der schulischen Grundbildung und der ländlichen Wasserver- und Entsorgung.

BUDGETHILFE UND DEZENTRALISIERUNG

Im Rahmen der Dezentralisierung der Verwaltungsstrukturen fließen verstärkt Mittel aus dem Budget der Zentralverwaltung an Provinzen und Kommunen. Diese Mittel reichen aber noch nicht aus, Strukturen der subsidiären Selbstverwaltung angemessen zu stärken. Die Verwaltungsreform ist noch lange nicht vollständig umgesetzt. Die Selbstverwaltung der Kommunen ist noch nicht vollständig gegeben.

IN WELCHEN BEREICHEN HABEN SICH STAATLICHE DIENSTLEISTUNGEN VERBESSERT?

In den letzten Jahren konnten bereits deutliche Verbesserungen bei vielen staatlichen Dienstleistungen realisiert werden. So wurden die Staatsausgaben für soziale Sicherungssysteme substanziell erhöht und das quantitative Angebot von Leistungen in den Bereichen Bildung und Gesundheit deutlich ausgebaut. Allerdings bestehen Herausforderungen in der stärkeren Fokussierung der Qualität von Leistungen. Ferner müssen die Zugangsmöglichkeiten insbesondere für ärmere Bevölkerungsgruppen weiter verbessert werden.

Diese Punkte stellen wichtige Inhalte der Reformdiskussionen unter PRSC dar und werden dort zwischen der Regierung und der Gebergemeinschaft diskutiert und durch die Implementierung geeigneter Reformmaßnahmen adressiert und umgesetzt.

HABEN SICH DIE EINKOMMEN ARMER BEVÖLKERUNGSSCHICHTEN ERHÖHT?

Das Pro-Kopf-Einkommen hat sich von 350 US-Dollar im Jahr 2000 auf 835 US-Dollar in 2007 erhöht. Bei gleichbleibendem Wirtschaftswachstum geht die Regierung davon aus, dass im Jahr 2009 oder spätestens im Jahr 2010 der Schwellenwert von 1.000 US-Dollar pro Jahr erreicht wird und das Land dann vom Niedrigeinkommensland zum Mitteleinkommensland graduert.

Die Armutsquote fiel von 58 Prozent im Jahr 1993 auf heute unter 15 Prozent. Allerdings ist die Armut bei Angehörigen ethnischer Minoritäten viermal so hoch wie im Durchschnitt des Landes.

BUDGETHILFE UND ARMUTSMINDERUNG

Es gibt keine direkten messbaren Wirkungszusammenhänge zwischen Budgethilfe und Armutsminderung, da das am längsten laufende PRSC-Programm allgemeine Reformen unterstützt, die nur indirekt zur Armutsminderung beitragen können. Eine erste Analyse der Ergebnisse des 2006 beendeten ersten Fünf-Jahreszyklus zeigt jedoch deutlich Fortschritte und Verbesserungen in allen Bereichen des Programms. Ein Wirkungszusammenhang kann unterstellt und vermutet werden.

Kennziffern:

- 2001 gab es 600.000 Personen mit Sozialversicherung, 2006 waren es 2,8 Millionen;
- In 2001 hatten sieben Millionen Menschen Arbeitsverträge, in 2006 waren es 9,1 Millionen;
- In 2001 hatten 76 Prozent der Bevölkerung Zugang zu sauberem Trinkwasser, in 2004 waren es 79 Prozent;
- 2001 erhielten 88 Prozent der Bevölkerung Grundschulausbildung, 2006 waren es 94 Prozent;
- 1998 war die Kindersterblichkeit bei 37 von 1.000 Geburten, 2006 waren es 18/1.000;
- 2000 war der Anteil der armen Bevölkerung bei 22 Prozent, 2006 bei 18 Prozent;
- Privatinvestitionen hatten 2001 einen Anteil von 14 Prozent des BSP, 2006 waren es 18 Prozent.

Somit hat die durch das Reformprogramm herbeigeführte Verbesserung der strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen einen – wenn auch geringen – Beitrag zu den eindrucksvollen Resultaten bei Armutsminderung und Wachstumsförderung geleistet und zur Verbesserung der Lebensbedingungen und zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele beigetragen. Zumindest kann ein solcher Wirkungszusammenhang vermutet werden.

VERSORGUNG BENACHTEILIGTER BEVÖLKERUNGSGRUPPEN

Insbesondere in den Bereichen Gesundheit und Bildung konnte die Versorgung benachteiligter Bevölkerungsgruppen mit sozialen Dienst-



Reiche Traubenernte mit Unterstützung aus der Entwicklungszusammenarbeit.

leistungen verbessert werden, auch im ländlichen Bereich. Allerdings ist insbesondere bei den ethnischen Minoritäten, aufgrund geographischer Abgeschiedenheit und kultureller Unterschiede immer noch eine überproportional hohe Armutsrate und eine insgesamt schlechtere Versorgung mit staatlichen Dienstleistungen festzustellen.

KAM ES ZUR ENTSTEHUNG EINER DEMOKRATISCHEN POLITISCHEN KULTUR „VON UNTEN“?

Aufgrund der begrenzten Möglichkeiten für Aktivitäten im Bereich Zivilgesellschaft ist bisher noch keine wirkliche und gewachsene politische Kultur von unten festzustellen. Allerdings wird die Beteiligung von NRO und der Zivilgesellschaft im gesellschaftlichen Leben – insbesondere in wichtigen Bereichen wie der Korruptionsbekämpfung oder der ländlichen Entwicklung – in letzter Zeit stärker erlaubt, gefordert und auch gefördert.

Auf der Kommunalebene gibt es durch die Verwaltungsreform eine Reihe von erfolgversprechenden Ansätzen hin zu partizipativen Strukturen. Das *Grassroot-Democracy-Decree* zeigt bisher nur geringe Auswirkungen auf die demokratische politische Kultur.

KONDITIONALITÄTEN

Es gibt in Vietnam keine harten Konditionalitäten wie früher in den Strukturanpassungsvorhaben des IWF. Vielmehr werden im Politikdialog gemeinschaftlich mit der Partnerregierung Politikmatrizen vereinbart, deren Erfüllung und Umsetzung gemeinschaftlich zwischen Gebergemeinschaft und Regierung diskutiert werden. Die vietnamesische Regierung hat dabei ein großes Mitspracherecht, und es werden nur Punkte vereinbart, die von der Regierung akzeptiert worden sind.

Die Bedingungen für PRSC 5-10 wurden in einem gemeinschaftlichen Strategiedokument, dem *Vietnam Development Report*, von der Gebergemeinschaft unter Kommentierung der Regierung Vietnams formuliert und im Folgenden jährlich in Jahresprogrammen aktualisiert und detailliert. Die Bedingungen stellen die notwendigen, politischen und wirtschaftlichen Reformen dar und entsprechen sowohl den Geberinteressen, als auch den Interessen der vietnamesischen Regierung.

Bei PRSC herrscht Flexibilität und ein kooperatives Vorgehen hinsichtlich der aufgenommenen Politikmaßnahmen. Die Politikmatrix wird im Laufe des Jahres angepasst, und es werden lediglich die wirklich durchgeführten Maßnahmen aufgenommen. Nicht durchgeführte Maßnahmen werden je nach Fall gestrichen oder in den nächsten Zyklus verschoben.

ZIELINDIKATOREN

Bei PRSC wurden für alle 17 Politikbereiche Zielindikatoren formuliert, die ebenfalls in einer Matrix zusammengestellt sind und für die ein regelmäßiges Monitoring erfolgt. Im ersten Fünf-Jahreszyklus von PRSC wurden die meisten Zielvorgaben erreicht oder übertroffen. Die Wirkungszusammenhänge sind dabei nicht eindeutig ersichtlich. Im zweiten Zyklus wird ebenfalls ein gutes Ergebnis erwartet.

BEGLEITENDER POLITIKDIALOG

Der PRSC hat sich zum Hauptforum für den Politikdialog entwickelt und umfasst alle interessierten Geber, UN-Organisationen und NRO. Die WB ist aufgrund ihrer starken personellen Präsenz überall aktiv und aufgrund der fachlichen Expertise auch meist in führender Position. Die anderen Geber haben sich aber mittlerweile ebenfalls organisiert und koordiniert

und treten als aktive Partner auf. Der PRSC deckt alle 17 Politikbereiche des Fünf-Jahresplans ab und hat daher keine eigenen Prioritäten hinsichtlich der Interventionsbereiche formuliert. Die einzelnen Geber nehmen hierbei nicht an allen Einzeldiskussionen teil, sondern konzentrieren sich auf ihre jeweiligen Prioritäten.

Der Politikdialog hat sich stark intensiviert. Es ist im Laufe der PRSC-Programme zu einer Intensivierung des schon bisher guten Politikdialogs gekommen. Wie bereits ausgeführt, hat sich der PRSC zum Hauptforum des Austauschs entwickelt und stellt eine koordinierte Plattform für die Gebergemeinschaft dar.

HAT SICH DIE REGIERUNGSFÜHRUNG VERBESSERT UND DIE EIGENTÜMERSCHAFT („OWNERSHIP“) ZUGENOMMEN?

Die vietnamesische Regierung hat in den letzten Jahren beachtliche Erfolge bei der Umsetzung der Reformprogramme im öffentlichen Sektor erzielt. Allerdings gibt es weiterhin noch institutionelle, organisatorische und kapazitätsbedingte Hemmnisse im Verwaltungsapparat. Durch die Implementierung weiterer Reformen soll hier für größere Leistungsfähigkeit, Kosteneffizienz, Transparenz und Kontrollierbarkeit staatlichen Handelns gesorgt werden. Problematisch bleiben in diesem Zusammenhang vor allem unkoordinierte Planungsprozesse verschiedener Ministerien und Institute, mangelnde Gewaltenteilung und die noch nicht abgeschlossene Reform des Justizsystems. Die Verabschiedung des Antikorruptionsgesetzes 2006 und weiterer Regelungen zur Offenlegung von Einkünften von Staatsbediensteten sind erste Maßnahmen, um Korruption durch eine bessere strafrechtliche Verfolgung wirkungsvoller zu bekämpfen. Im zweiten PRSC-Zyklus sind weitere Reformen in diesem besonders wichtigen Bereich vorgesehen.

Die vietnamesische Regierung ist seit jeher ein sehr starker und selbstbewusster Partner mit ausgeprägtem Verantwortungsgefühl für das politische Handeln. Die Regierung ist entwicklungsorientiert und versucht, ein prosperierendes und wohlhabendes Land aufzubauen und eine gerechte Gesellschaft anzustreben.

Aufgrund der herrschenden Einparteienstruktur gibt es bisher nur eingeschränkte Entwicklungen von demokratischen Strukturen auf der zentralen Ebene. Eine wirkliche Gewaltenteilung wurde noch nicht installiert.

Auf der regionalen und kommunalen Ebene wurden die Selbstverwaltung erheblich ausgebaut und erste demokratische Strukturen entwickelt.

IST DIE EFFEKTIVITÄT DES STAATES UND DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG ERHÖHT WORDEN?

Die Effektivität der öffentlichen Verwaltung hat sich durch die Implementierung eines großen Reformpakets in vielen Bereichen öffentlichen Handelns erhöht. Allerdings ist die Implementierung neuer Regularien ein langwieriger Prozess, der auf Wissen, Verhaltensänderungen, politischem Willen und Kapazitätsaufbau beruht und somit erst langfristig zu deutlichen Änderungen und Verbesserungen führen kann und führen wird.

IST DER KOORDINATIONS- UND ABSTIMMUNGS-AUFWAND VERRINGERT WORDEN?

Obwohl die vietnamesische Regierung den Abstimmungsaufwand verringern und bürokratische Prozesse vereinfachen möchte und dies in ihren Reformvorhaben auch offiziell propagiert, ist es nach Empfinden der Gebergemeinschaft in der letzten Zeit eher zu Verkomplizierungen von Verfahren und einer langwierigeren Abwicklung gekommen.

HAT BUDGETHILFE ZU EINER HÖHEREN VORHERSAGBARKEIT GEFÜHRT?

Die PRSC-Mittel sind i.d.R. wie geplant ausgezahlt worden, die Erfahrungen in der sektoralen Budgethilfe sind noch sehr begrenzt und lassen noch keine Tendaussagen zu. Da der Anteil von Budgethilfe in Vietnam am allgemeinen ODA-Volumen relativ gering ist, sind die Auswirkungen der Budgethilfen auf die Vorhersagbarkeit der gesamten Hilfszuflüssen jedoch sehr begrenzt.

SIND PROJEKTE SCHNELLER UMGESETZT WORDEN?

Budgethilfe fließt deutlich schneller ab als Projekthilfe. Dieser Faktor macht Budgethilfe bei einigen Gebern mit Mittelabflussproblemen zu einem sehr beliebten Instrument. Die Absorptionsfähigkeit der Partner ist in Vietnam seit Jahren recht hoch und hat sich nicht bedeutend geändert.

HABEN ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN ZUGENOMMEN?

Das Wirtschaftswachstum in Vietnam ist seit rund zehn Jahren (mit rund acht bis 8,5 Prozent) gleichbleibend hoch, in diesem Zusammenhang haben private und öffentliche Investitionen in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Investitionen der öffentlichen Hand wurden in den letzten Jahren durch Unterstützungen ausländischer Geber und Investoren erheblich ausgeweitet. Dies ist aber sicherlich nur teilweise auf die gezahlten Gelder der Budgethilfe und die damit zusammenhängenden durchgeführten Reformen zurückzuführen. Die politische und wirtschaftliche Stabilität des Landes zieht Investitionen an sowie Hilfszusagen, die in öffentlichen Investitionen münden.

SIND DIE TRANSAKTIONSKOSTEN BEI DER BUDGETHILFE GESUNKEN?

Für die vietnamesische Regierung ist diese Frage zu bejahen, da sich der Abstimmungsbedarf durch das koordinierte Auftreten der Geber deutlich verringert hat.

Für die Geber stellt sich die Situation differenzierter dar. Im Zusammenhang mit PRSC ergeben sich durch das gemeinsame Vorgehen und die Politikdialogplattform sicherlich Effizienzgewinne. Bei den Sektoransätzen kann aus bisheriger Erfahrung eher festgestellt werden, dass die Transaktionskosten deutlich steigen, da eine sinnvolle und transparente Budgetfinanzierung einer intensiven Vorbereitung mit vielen Studien bedarf, bei der die Teilnahme von mehreren Gebern einen hohen Koordinations- und Abstimmungsbedarf aufweist und sich auch in der weiteren Betreuung als sehr arbeitsintensiv darstellt.

KOMPLEMENTIEREN SICH BUDGET- UND PROJEKTHILFE?

Budget- und Projekthilfe ergänzen sich, da Budgethilfen sehr gut komplementär zu Projekten eingesetzt werden können. Hierdurch können z.B. die Sektorbedingungen in Interventionsbereichen des bilateralen Engagements verbessert werden, was sich positiv auf die Durchführung von Projekten auswirkt.

Auf Sektorebene ist ebenfalls ein komplementäres Nebeneinander von Budgethilfen und Projekten möglich und sinnvoll, wobei sich erstere tendenziell auf die Stärkung der lokalen Systeme konzentrieren und die Kapazitäten des Partners ausbauen, was der Durchführung von Projekten ebenfalls zugute kommen kann.

Budgethilfe kann und sollte Projekthilfe nicht ersetzen. Sie sollte komplementär eingesetzt werden, um die produkteigenen Stärken optimal zu nutzen. Eine gegenseitige Befruchtung ist noch nicht festzustellen.

ANALYSE UND EMPFEHLUNGEN

Welche Chancen und welche Risiken bedeutet Budgethilfe für Vietnam? Budgethilfe macht in Vietnam nur einen sehr kleinen Anteil der gesamten Hilfsleistungen aus und wird sich aufgrund der starken projektbezogenen Zusagen der volumenmäßig größten Geber (Japan, ADB und Weltbank) auch in Zukunft vermutlich nicht in bedeutendem Umfang vergrößern.

Eine große Chance von Budgethilfe für die Geber ist, dass sie durch die Nutzung von lokalen Systemen einen direkten Zugang und direkte Beeinflussungsmöglichkeiten haben, die im Rahmen der projektbezogenen Hilfe oftmals weniger bestehen. Durch die Verlagerung der Interventionsebene von der Projekt- auf die Makroebene, besteht darüber hinaus die Möglichkeit, landesweit aktiv zu werden und hierdurch eine größere Hebelwirkung zu erzielen.

Risiken liegen im Bereich von Mittelfehlverwendungen (z.B. durch Korruption). Diese Risiken können allerdings durch Auditaufgaben begrenzt werden.

Inwieweit ist Budgethilfe ein geeignetes Instrument zur Unterstützung von Reformen? Der PRSC-Prozess in Vietnam hat dazu beigetragen, dass eine von allen gemeinsam akzeptierte Analyse der notwendigen Reformen erstellt wurde, die zudem eine hilfreiche Grundlage für die Priorisierung und Sequenzierung einzelner Reformmaßnahmen darstellte. Der jährliche Durchführungsrhythmus der Programme hilft, beschlossene Reformschritte zeitnah abzuschließen. Ferner können die Geber notwendige TZ-Unterstützungsmaßnahmen in koordinierter Weise konzipieren und anbieten, so dass die Qualität der Reformen höher ist.

Budgethilfe ist kein Ersatz von TZ oder politischer Zusammenarbeit und Beratung, sondern ein Instrument, das ergänzend eingesetzt werden kann und durch seine Koordinierungsplattform den Beratungsbedarf aufzeigt, der dann durch die anderen Instrumente abgedeckt werden kann. Somit ist hier das Prinzip von Komplementarität als äußerst wichtig zu sehen.

Verbesserungsvorschläge zur Umsetzung von Budgethilfe in Vietnam

Bei PRSC:

- Bessere Verknüpfung der Aktivitäten unter PRSC mit den regulären Aktivitäten der Ministerien, z.B. durch stärkere Einbeziehung der Partnerschaftsgruppen auf Sektorebene, in die Formulierung von geplanten Reformmaßnahmen und die Evaluierung von Fortschritten, um deren Engagement zu stärken.
- Weitere Verbesserung der Koordination unter den Kofinanziers, um gegenüber der Weltbank als Hauptgeber einheitlich und effizient aufzutreten und hierdurch ein gleichgewichtiger Partner zu sein und um Ziele besser durchsetzen zu können.

Bei der Sektorbudgethilfe:

- Frühzeitige Festlegung der angestrebten Ziele innerhalb der involvierten Gebergruppe, um ein gemeinsames Verständnis zu erreichen und gegenüber der vietnamesischen Seite einheitlich auftreten zu können. Hierdurch können die Transaktionskosten gemindert und Zeit eingespart werden, was zu einer Erhöhung der Effizienz führt.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Andrea Kolb

Budgethilfe scheint sich zu einem wichtigen Bestandteil der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu entwickeln. Sie soll zur Umsetzung der Pariser Erklärung beitragen und nationale Entwicklungsstrategien direkt unterstützen.

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

Von einem neuen Paradigma zu sprechen wäre allerdings verfrüht. Doch deutet sich bei multilateralen Gebern ein klarer Trend zu mehr Budgethilfe an – obwohl bisher keine ausreichenden Erfahrungen als Entscheidungsgrundlage für oder gegen diese Finanzierungsform vorliegen.

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 Risiken 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 Priorisierung 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 und zur parlamentarischen Kontrolle.

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 geringerem 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.

Aus den in dieser Broschüre angeführten Analysen und Länderbeispielen leiten sich folgende Schlussfolgerungen und Empfehlungen ab:

1. DIFFERENZIERTER DISKUSSION ZU DEN POLITISCHEN PROZESSEN IN DEN PARTNERLÄNDERN EINFORDERN

Deutschland sollte sich 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 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 EINFORDERN

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 so genannte „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 sollte 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 (*big push*) wird nur dann helfen, wenn auch politische und soziale Veränderungen stattfinden.

8. STÄRKERE EINBINDUNG VON INTERNATIONALEN NRO 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 NRO 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 dieser Dialog auf nationaler und insbesondere auf dezentraler Ebene verbessert werden kann.

10. KEINE BUDGETHILFE OHNE PROJEKTHILFE (INSTRUMENTEN-MIX)

Die im Rahmen von programmbasierten 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 so genannte Instrumenten-Mix, 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 keinesfalls zugunsten einer nicht 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 es zumindest innerhalb der EU zu einer engeren Abstimmung käme. Ihre Mitglieder bringen 55 Prozent der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe auf und sind vor allem in den afrikanischen Ländern südlich der Sahara engagiert, wo sich die meisten Niedriglohnländer und fragilen Staaten befinden.

HERAUSGEBER UND AUTOREN

Thomas Birringer

leitet seit 2005 das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Ramallah. Er hat Volkswirtschaftslehre (Diplom-Volkswirt, Schwerpunkt Internationale Beziehungen und Entwicklungsländer) und Politikwissenschaften an der Universität Trier und der Loughborough University of Technology (England) studiert. Vor seiner Tätigkeit für die KAS arbeitete er unter anderem als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Europäische Wirtschaftspolitik an der Universität Trier, als Referent und Redenschreiber in der Thüringer Staatskanzlei (Erfurt) sowie beim Bundesverband deutscher Banken in Berlin (Hauptgeschäftsführerbüro und Grundsatzfragen).

Ingo Büttner

arbeitet seit 2002 als Berater für Reform- und „Governance“-Fragen im „Local Aid Coordination Secretariat“ (LACS) in Ramallah, dem zentralen Organ für Geberkoordination in den palästinensischen Gebieten. Er hat Philosophie, Geschichte, Politikwissenschaften (M.A.) und Romanistik in Köln und Kiel studiert. Neben dem Nahen Osten, wo er unter anderem von 1993 bis 1994 für die Konrad-Adenauer-Stiftung in Jerusalem tätig war, hat er EZ-Erfahrungen in Ost-Timor und im Kosovo gesammelt.

Dr. Willibold Frehner

Jahrgang 1947, 1968-1971 Ingenieurschule für Landbau, Landsberg am Lech (Abschluss als Agraringenieur grad.), 1971-1976 Studium im Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Augsburg (Abschluss als Diplom-Ökonom), 1977-1979 Forschungsassistent am Lehrstuhl für Soziologie der Universität Augsburg, war Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Indonesien (1979-1985), in Mexiko (1990-1994), in den Philippinen (1998-2003) und leitete 1994-2003 die Abteilung Asien/Nahost der Konrad-Adenauer-Stiftung in Sankt Augustin. Er ist seit 2003 Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Vietnam mit Sitz in Hanoi.

Andrea Kolb

ist seit Dezember 2006 als Referentin in der Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin tätig. Zuvor hat sie dreieinhalb Jahre für die GTZ gearbeitet, davon zwei Jahre in einem Programm zur Demokratieförderung und Versöhnungsarbeit in Ruanda. Ebenfalls war sie in Burundi und der DR Kongo tätig (GTZ und Ärzte Ohne Grenzen). Sie hat Interkulturelle Psychologie und Internationale Beziehungen/Politikwissenschaften in Frankreich studiert (Université de Toulouse le Mirail, Institut d'Etudes Politiques de Toulouse). Gebürtig kommt sie aus Bonn.

Maike Lerch

Jahrgang 1971, 1992-1994 Studium der Europäischen Wirtschaft an der Universität Bamberg und Business Administration/International Relations an der University of Delaware, ist seit 1998 Projektmanagerin bei der KfW Entwicklungsbank und war unter anderem zuständig für das Projekt „Finanzielle Zusammenarbeit Indonesien und Philippinen“, „Finanzielle Zusammenarbeit, Transport und Kommunikation Asien“. Sie ist entsandt im KfW-Büro in Hanoi/Vietnam mit Zuständigkeit für Budgetfinanzierung und Geberkoordinierung.

Klaus D. Loetzer

Jahrgang 1950, Studium der Stadt- und Regionalplanung an der Technischen Universität Hannover (1975), arbeitet seit 1979 in Afrika (ded, GTZ, KAS, WB, AfDB, EU, Consultings), unter anderem in Botswana, Nigeria, Uganda, Namibia, Simbabwe, Ägypten, Somaliland, Benin, Niger, Mali und Burkina Faso. Er ist zurzeit Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. in Ghana mit Sitz in Accra.

Professor Dr. Peter Molt

Jahrgang 1929, 1949-1956 Studium der Soziologie, Politischen Wissenschaft, Volkswirtschaft und Geschichte an den Universitäten Tübingen, Southern California in Los Angeles und Heidelberg, 1960-1965 Leiter der Politischen Akademie Eichholz und des Internationalen Instituts der Konrad-Adenauer-Stiftung, 1966-1969 Geschäftsführer des Deutschen Entwicklungsdienstes (DED), 1970-1981 UNDP, zuletzt Resident Representative in Togo und Burkina Faso, 1982-1992 Referent für Entwicklungszusammenarbeit Land Rheinland-Pfalz, 1995-1999 Vorsitzender des Verbands Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), 1998-2002 Executive Committee CARE INTERNATIONAL, ist seit 1992 Honorarprofessor für Entwicklungspolitik an der Universität Trier. Zahlreiche Veröffentlichung zur Entwicklungspolitik und zur politischen Entwicklung Afrikas.

Dr. Ingo Scholz

arbeitet gegenwärtig als Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung für Mosambik und Malawi; er ist Volkswirt und arbeitet seit 1973 für die Entwicklungspolitik, davon 23 Jahre für die KAS und seit 1998 in Afrika.

Denis Schrey

arbeitet seit September 2005 als Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Europabüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brüssel. Zuvor studierte er Volkswirtschaftslehre (Diplom) und Politikwissenschaften (M.A) in Trier, Paris und Lyon. In seiner derzeitigen Position bei der Stiftung in Brüssel ist er unter anderem für die Planung, Durchführung und Nachbereitung entwicklungspolitischer Veranstaltungen und Dialogprogramme zuständig. Seit Anfang 2008 ist Herr Schrey externer Doktorand am Lehrstuhl für Politikwissenschaften der Universität Darmstadt. In seiner Doktorarbeit untersucht er den Einfluss institutionellen Wandels auf europäische Konzepte und Strategien der externen Demokratieförderung.

Daniel Vaupel

Jahrgang 1977, Studium an der Universität Kassel 2007 (Geschichte, Anglistik, und Germanistik für das Lehramt an Gymnasien), unter anderem Mitarbeit im Streetwork-Projekt in Kassel, war im Frühjahr 2008 Praktikant im KAS-Länderbüro Accra/Ghana.

Dr. Gerhard Wahlers

ist seit 1990 Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung. In den Jahren 1994 bis 1996 war er Leiter ihres Auslandsbüros in Jerusalem und von 1997 bis 2003 der Außenstelle in Washington. Seit Mai 2003 ist er Leiter der Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit und seit Oktober 2007 zusätzlich Stellvertretender Generalsekretär der Konrad-Adenauer-Stiftung.