

Inhaltsverzeichnis

2. Fassung

TEIL I Einführung in das Thema – Die Vorlese¹

- 1. Der Hintergrund**
- 2. Budgethilfe: Begriffe**
 - 2.1 Definitionen**
 - 2.1.1 Allgemeine Budgethilfe**
 - 2.1.2 Programmorientierte Budgethilfe**
- 3. Budgethilfe: Die Vorgehensweise**
 - 3.1 Bei GBS**
 - 3.2 Bei SBS**
- 4. Erwartungen an Budgethilfe**
- 5. Kritische Argumente, Bedenken und Risiken**
- 6. Voraussetzungen wurden entwickelt, um die Bedenken zu minimieren**
- 7. Was einem so durch den Kopf gehen (kann)**
 - Die Erziehungsfunktion des Budget Support
 - Das Kleingedruckte
 - Die Macht der Geber
 - Wie sich die Zeiten ändern

TEIL II Die Artikelsammlung²

- 1. Einführung**
- 2. Die Artikel**

¹ Die Einführung beruht teilweise auf umfangreicher Vorarbeit von A. Friederichs. Sie hat Regionalwissenschaften Lateinamerika an der Universität zu Köln studiert und ihre Diplomarbeit zum Thema „The Impact of General Budget Support on the Politics of Decentralization with Special Emphasis on Public Financial Management – Case Study Rwanda“ verfasst.

² Autorin: K. Friederichs

TEIL I Einführung in das Thema

1. Der Hintergrund

Seit Mitte der 90er Jahre wird eine intensive Debatte um die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geführt. In der Folge einigten sich sowohl Geber- wie auch Partnerländer auf fünf Ziele, die 2005 in der Paris Declaration festgehalten wurden. Bei diesen fünf sog. Partnerschaftsverpflichtungen handelt es sich um

1. Eigenverantwortung der Partnerländer hinsichtlich der Entwicklungspolitiken und -strategien sowie Koordination der Maßnahmen,
2. Harmonisierung und Erhöhung der Transparenz der Aktionen der Geber
3. Partnerausrichtung der Geber auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer
4. Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und Verbesserung der Entscheidungsprozesse sowie
5. gegenseitige Rechenschaftspflicht über die Entwicklungsergebnisse. Vor diesem Hintergrund gewinnen programmorientierte Ansätze (Program-based Approaches, PbAs, siehe hierzu ausführlich Artikel BMZ S. 6) und in dem Zusammenhang auch die Budgethilfe vermehrt an Bedeutung.

2. Budgethilfe: Begriffe

Definition und Praxis der Budgethilfe verschiedener Geber unterscheiden sich nicht unerheblich voneinander.

2.1 Definitionen

2.1.1 Allgemeine Budgethilfe (General Budget Support (EC), Direct Budget Support, DAC)

In der Definition der Europäischen Kommission (EK) :

“The transfer of financial resources of an external financing agency to the national treasury of a partner country. These financial resources form part of the partner country’s global resources, and are consequently used in accordance with its public financial management system“.

Es qualifiziert sich ein Land.

2.1.2 Programmorientierte Budgethilfe (Programme-Based Budget Support (DAC), Sector Budget Support (EC))

Es qualifiziert sich ein Programm / ein Sektor - für die Budgethilfe eines einzelnen Gebers (EC)

Bündeln viele, die meisten oder alle Geber eines Partnerlandes ihre programmorientierte Budgethilfe, wird dies dann als Programmorientierte Gemeinschaftshilfe (PGF, entspricht z.B. der Epol Deutschlands) bezeichnet.

Das herausragende Element dieser Finanzierungsart ist die Zusammenlegung der Finanzmittel möglichst vieler Geber, um diese dann gem. OECD als

- Direct Budget Support provided in support of PBAs oder als
- Other Donor Assistance provided in support of PBAs

einzusetzen.

Da das Gemeinschaftliche nicht konstitutiv ist für Budgethilfe, die auch von jedem Geber (z.B: EK) einzeln gegeben werden kann, wird PGF hier der Budgethilfe nicht zugerechnet.

3. Budgethilfe: Die Vorgehensweise

3.1 Beim GBS

Die Vorgehensweise der Europäischen Kommission beim GBS (Qualifizierung eines Landes):

The Commission has developed certain eligibility conditions, which cover three main areas:

A well-defined national ... development or reform policy and strategy should be in place or under implementation if GBS ... is to be provided.

A stability-oriented macroeconomic framework should be in place or under implementation if budget support is to be provided.

A credible and relevant programme to improve public financial management should be in place or under implementation if budget support is to be provided

Once qualified, BS for a specific country in this context involves three key elements.

- Firstly, the transfer of foreign exchange from a donor to the partner country's central bank takes place.
- Secondly, the central bank credits the country's national treasury with an equivalent amount of local currency.
- Finally, transfers to the central bank are made only after agreed conditions for payment are met.

Once the transfer is made, these resources are used, along with other government resources, in accordance with the partner government's public financial management systems.

There is no follow-up by the Commission through, for example, the clearance of accounts, or subsequent accounting for the use of these ...

3.2 Beim SBS

Bei der Kommission ist Voraussetzung für SBS: sectoral development plan or reform policy and strategy, if SBS is to be provided.

Die Fallgestaltung des BS mit dem Program-Based Approach (PBA) tritt dann in den Vordergrund, wenn nicht das Land und seine Entwicklungspolitik insgesamt, "but a locally owned programme of development, such as a national development strategy (Poverty Reduction), a sector programme (Basic Health or Primary Education), a thematic programme (Energy) or a programme of a specific organisation" auf dem Prüfstand steht.

4. Erwartungen an Budgethilfe

- Die Budgethilfe ist das **geeignetste Instrument zur Erreichung der Ziele der Paris Declaration** (s.o.): die Entwicklung eines PRSP erhöht ownership und leadership by the host country or organisation, ebenso wie das alignment mit den Systemen, Programmen und Zyklen des Partnerlandes. Auch eine Verbesserung der Allokation der Mittel steht an.

Aber: Trotz des vermehrten Rückgriffs auf Budgethilfe werden die Ziele der Paris Declaration voraussichtlich nicht erreicht.

- Bei der Gewährung von Budgethilfe wird die Zuverlässigkeit der zur Verfügung gestellten Informationen hinsichtlich des Ablaufs der Finanzierung stark verbessert. Sie sichert beim Geber auch den **Mittelabfluss**. Und sie **mindert seine Ergebnisverantwortung**.

- Das Gemeinschaftliche erleichtert die **Organisation, die Koordination und die Harmonisierung** zwischen den Gebern, zwischen der Gebergemeinschaft und dem Partnerland sowie zwischen unterschiedlichen Instrumenten wie GBS, technischer Zusammenarbeit, Capacity Building etc. (siehe hierzu Artikel Gerster: Aid Effectiveness, S. 25).

Aber: Durch die Harmonisierung der Geber erhalten diese erheblich größere Macht gegenüber dem Partnerland.

Beim GBS wird nicht über ein Projekt, ein Programm oder einen Sektor verhandelt und entschieden, sondern über die **Entwicklung des Landes**.

Wie groß ist noch der Abstand zur Indirect Rule, zur Treuhandschaft.

- GBS führt tendenziell zur **Reduktion von Transaktionskosten** auf der Seite der Partnerländer, wegen
 - der erheblich geringeren Anzahl an Verhandlungsdelegationen,
 - einer verringerten Zahl von Verfahrensvorgaben der Geber bei der Mittelbeantragung, Barmittelversorgung oder Abrechnung und

- der Arbeit mit einem einzigen verbindlichen Programmkonzept und einem Budgetrahmen (A formalised process for donor coordination and harmonisation of donor procedures for reporting, budgeting, financial management and procurement)

Aber: Die zwischenzeitliche Erfahrung lehrt, dass die Kosten der Koordinierung, Abstimmung, der Festlegung der Arbeitsteilung immens sind.

- Innenpolitisch entstehen höhere Erwartungen an **Good Governance** im allgemeinen und an das **Public Finance Management** im besonderen und daraus die Annahme, dass deren Leistungsfähigkeit sich hierdurch erhöhen würde. Dies gilt auch für eine Harmonisierung innerstaatlicher Strukturen, wie z.B. die Beteiligung des Parlaments, die Transparenzkompetenz der Medien oder die Beachtung der Prinzipien der Teilung der Staatsgewalten.

Aber: Für viele Betrachter ist GG und ein gut funktionierendes PFM die Voraussetzung für die Gewährung von BS.

- Die Fokussierung der Kooperationsprinzipien bzw. -Voraussetzungen (z.B. *Good Governance*, die Entwicklung eines PRSP und die Umsetzung desselben in nationale Politikmaßnahmen) auf die nationale Ebene stärkt den **Staatseinfluss** und führt dazu, dass der Staat (weiterhin oder wieder) der Katalysator von Entwicklung ist und vernachlässigt die Privatwirtschaft oder die Zivilgesellschaft.

- Da Budgethilfe durch den nationalen Haushalt gezahlt wird, ist die Entstehung **paralleler Strukturen oder Schattenbudgets** eingeschränkt.

Aber: Ob das Problem nicht überschätzt wird? Durch die EZ wurden bisher im Prinzip verwaltungsmäßigen Parallelstrukturen nie ohne Mitwirkung, oft auf Anregung der Partnerseite, und das meist nicht ohne Grund - eingerichtet, und auch nur dann, wenn sehr umfangreiche Programmmittel über einen längeren Zeitraum zur Verfügung gestellt wurden. Sie dienten manchmal als Katalysator für einheimische Anstrengungen, schufen auch mal eine positive Rivalität, verminderten insgesamt gesehen oft die Transaktionskosten. Machten das Unmögliche möglich.

- Budgethilfe wird als Langzeitstrategie angewandt, so dass die **Vorhersehbarkeit** (Predictability) über die Verfügung der Mittel und damit die Möglichkeit der Planung stärker gewährleistet sind. Somit können makroökonomische Stabilität und Wirtschaftswachstum gefördert werden.

5. Kritische Argumente und Bedenken

Trotz der Vielzahl an (vermuteten) positiven Effekten ist Budgethilfe ein kontroverses Instrument. Kritiker von Budgethilfe argumentieren, dass sich die in das Instrument gesetzten Hoffnungen bisher (noch) nicht bestätigt haben. Die Kritiker von Budgethilfe verweisen vor allem auf die makroökonomischen, treuhänderischen und politischen Risiken sowie auf das hohe Risiko der Korruption.

Und sie verweisen darauf, dass trotz der Möglichkeit, auf solche Missstände aufmerksam zu machen, die Risiken oft unterschätzt werden, was dazu führen kann,

dass die Gebergemeinschaft unrealistische Annahmen macht hinsichtlich der Möglichkeit, das politische System des Partnerlandes zu beeinflussen.

- **Makroökonomische Risiken:** ein hohes Risiko in diesem Zusammenhang wird auch als ‚Dutch Disease‘ bezeichnet, das aus erhöhter Liquidität durch die gewährte Budgethilfe entsteht. Denn die Budgethilfe-Mittel werden häufig dazu verwendet, den Haushalt auszugleichen oder Reserven anzuhäufen, so dass meist nur der Kapitalzufluss erhöht wird. Im Falle von unzureichender inländischer Nachfrage führt die erhöhte Liquidität zu erhöhter Inflation. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass die meisten Gelder wieder ins Ausland fließen und nur ein Teil der übrig gebliebenen Mittel tatsächlich investiert wird. Und selbst dies birgt noch Risiken in sich, denn erhöhte öffentliche Investitionen können dazu führen, dass private Investitionen verdrängt werden.

- **Treuhänderisches Risiko:** ein weiteres Problem bezieht sich auf unzureichende Kontrollmechanismen. Da die Mittel direkt dem Haushalt des Partnerlandes zufließen, ist eine Unterscheidung zwischen Budgethilfe-Mitteln und eigenen Mitteln des Partnerlandes nicht mehr möglich. Treuhänderische Risiken kommen dann auf, wenn ein Land die Mittel für andere als die intendierten Zwecke oder ineffizient verwendet oder unzureichend Rechenschaft über die Verwendung ablegt. Das Problem der fehlenden Kontrollmechanismen ist gleichzeitig stark mit dem Korruptionsrisiko (bei Ausschreibung, Vergabe, Kosten- und Ergebniskontrolle) und der Kapitalflucht verbunden.

- **Politische Risiken** beziehen sich auf **Menschenrechte** oder **Governance-Standards**, die durch Vereinbarungen mit dem Partnerland im Zuge der Gewährung von Budgethilfe reduziert werden sollen.

6. Voraussetzungen wurden entwickelt, um die Bedenken zu minimieren
bzw. diese werden ggfs. als Auflagen (Conditionalities) vertraglich vereinbart.

- Wichtig sei die Bereitschaft der Partnerregierung zum **Dialog**.
Aber: Was heisst Dialog. Welche Offenheit/Transparenz (gegenüber Ausländern, mächtigen Ausländern) wird erwartet. Welche Bereitschaft, Änderungen vorzunehmen. Welche Regierung käme innenpolitisch nicht in Schwierigkeiten, wenn Sie nach der Pfeife der Ausländer tanzen würde – oder sich auch nur den Anschein dafür gäbe.

- Verwendungskontrolle, Unabhängiger Rechnungshof und Bericht ans Parlament, Umsetzungskontrolle, (Praktikable) Richtlinien für öffentliche Beschaffungen und Vergabe und deren Einhaltung

- Bekämpfung Korruption und Machtmißbrauch. Die Weltbank hat herausgefunden, dass in Tansania 20 % des staatlichen Budgets durch Korruption verloren geht, insbesondere im öffentlichen Beschaffungs- und Vergabewesen.

- Verbesserung PFM: Demokratische und transparente Haushaltsaufstellung, keine Schattenhaushalte, Einbeziehung der halbstaatlichen Unternehmen (Parastatals), keine Abweichung von Haushaltsplanung zu Haushaltsausführung, Dezentralisierung,
- Bei den Prinzipien von Good Governance stellt sich die Frage, ob nicht Good Governance eher die Voraussetzung für die Gewährung von Budgethilfe ist oder ob Budgethilfe Good Governance herbeiführt.

Der Ende 2007 veröffentlichte Bericht des Bundesrechnungshofes über Budgethilfe heizte die Debatte innerhalb Deutschlands noch einmal durch die Empfehlung an, Budgethilfe nur bei Zustimmung des Parlamentes zu gewähren. Und während die Presse daraufhin zum Teil scharfe Kritik an dem Instrument in seiner derzeitigen Form übte (siehe Artikel von Hulverscheidt, S. 46), argumentiert das BMZ in seiner Pressemitteilung, dass Budgethilfe trotz allem das derzeit vielversprechendste Instrument in der EZ ist (siehe Artikelzusammenstellung ab S. 41). Dies ist auch Konsens innerhalb der Gebergemeinschaft und spiegelt sich in den Zahlen wider: In 2006 wurden von Seiten der DAC-Mitgliedstaaten fast 2,5 Milliarden US\$ direkt an die Haushalte von Partnerländern überwiesen – dies entspricht ca. 20% der gesamten ODA – Tendenz steigend.

7. Was einem so durch den Kopf gehen (kann)

- Die Erziehungsfunktion der Budgethilfe.

Nach Aufdecken einiger gravierender Korruptionsvorgänge bei der Bank of Tansania haben die Geber der tansanischen Regierung mitgeteilt, „dass die Leistung von Budgethilfe unbedingtes Vertrauen in ein funktionierendes Haushalts- und Finanzmanagement voraussetzten“ – und stellten für die Auszahlungen der nächsten Rate der Budgethilfe umfassende und weitreichende Forderungen.

Frage: Wieso wirkt dieser Hebel? Das Interesse an Budget Support muss sehr groß sein, dass ein Land wie Tansania sich fügt. Warum ist das Interesse so groß? Werden mit dem Geld denn nicht dieselben Projekte durchgeführt wie sie mit Projekt- oder Programmhilfe durchgeführt werden könnten.

- Die Macht der Geber

Wenn sich die (wichtigsten) Geber für ein Land in (fast) allem einig sind und mit der Partnerregierung verhandeln, dann verweist dies auf eine bisher unbekannte und eigentlich auch nicht für möglich gehaltene Eindringtiefe der Geber in die innere Politik des Landes, bei der sich schnell die Frage der Kompetenz und der Verantwortlichkeit stellt.

Und man fragt sich, ob die Geber diese Machtverschiebung vielleicht so gewollt haben – und sich die Gunst der Stunde der Einsicht in Transaktionskosten etc. zu Nutze gemacht haben

- Das Kleingedruckte:

Am Beispiel der Korruption:

Ein Anti-Korruptionsgesetz ist in vielen Ländern vorhanden.. Das reicht aber nicht. Es muss auch angewendet werden. Woran macht sich das fest (Indikatoren)?

In wie vielen Fällen wird das Gesetz angewendet, unterschiedslos?.

Wann, nach wie viel Jahren (Verschleppungen, Unauffindbarkeit von Unterlagen, Verschwinden von Zeugen, Vergessen) wird das Gesetz angewandt?

Ist die Rechtsprechung unabhängig, korruptionsfrei? Welche Strafen werden ausgesprochen, angetreten, bis zum Ende durchgehalten?

Dürfen die Medien berichten, Namen nennen?

- Das waren noch Zeiten

- Keine Mark ohne Mann
- Das Prinzip des geringsten Eingriffs
- Keine Finanzierung von Landeswährungskosten
- Zahlungen erfolgten nach gemeinsam mit dem Partnerland durchgeführter Ausschreibung und Zuschlag nach Abnahme durch einen unabhängigen Consultant direkt auf das Konto des Lieferanten in einem Industrieland (FZ).
- Gemeinsame Entscheidung über die Verwendung von Gegenwertmitteln

Wie sich die Zeiten ändern. Warum eigentlich?

G. Oldenbruch

SID, Chapter Bonn