

Kein Allheilmittel

Peter Niggli • **Kann die Budgethilfe die Erwartungen erfüllen, welche die Geberländer in sie setzen? Diese Frage steht national und international zur Debatte. Der OECD-Entwicklungsausschuss (DAC) diskutierte im Mai einen Bericht über die Erfahrungen mit sieben Ländern, denen Budgethilfe gewährt worden ist. Helvetas diskutierte mit seinen Auslandsbüros, wie sich ein privates Hilfswerk zur Budgethilfe positionieren soll. Die Deza will im Herbst eine politische Einschätzung vorlegen.**

Der Evaluationsbericht der OECD kommt zu verhalten positiven Resultaten.¹ Etwas anderes war nicht zu erwarten, denn die europäischen Geberländer setzen starke Hoffnungen in die Budgethilfe. Sie sei allerdings kein «Allheilmittel», warnt nun der Bericht. Er empfiehlt, neben der Budgethilfe andere Formen der Hilfe weiterzuführen. Gegenwärtig setzen die Geberländer, darunter die Schweiz, 5 Milliarden Dollar jährlich für Budgethilfe ein. Das sind 5 Prozent der globalen Entwicklungshilfe von rund 100 Milliarden Dollar. Berücksichtigt man allerdings, dass die offiziell ausgewiesene Hilfe aufgeplustert ist (siehe Artikel auf Seite 6) und die realen Hilfsgelder, die in den Entwicklungsländern ankommen, weniger als die Hälfte des Gesamtbetrags ausmachen, macht die Budgethilfe über 10 Prozent aus – Tendenz steigend.

Definitionsmacht bleibt bei den Gebern

In der Theorie dient die Budgethilfe dazu, dass das Partnerland die Entwicklungsagenda selber bestimmt (Ownership), statt wie in der Ära der «strukturellen Anpassung» Politiken der Geber umzusetzen. Die Evaluation stellt aber nur einen teilweisen Übergang vom Geberdiktat zur vollen Ownership fest. Dabei sähen die Geberländer grössere Fortschritte als die Empfängerregierungen. Letztere übernahmen auch nur begrenzt die Führung in der Koordination der Hilfe; zur Hauptsache übten sie die Geber aus. Desgleichen engagierten sich die Empfängerregierungen selten an der Erarbeitung der analytischen Unterlagen, auf welche sich die Geber stützen. Damit bleibt die Definitionsmacht stark bei den Gebern.

Besser sieht es laut Evaluation mit der Ausrichtung der Geberaktivitäten auf die Entwicklungspläne der

Empfängerländer aus (sog. alignment). Und überall habe die Budgethilfe zu einer Verbesserung der Budgetprozesse der Empfängerländer beigetragen.

Die Theorie stipuliert, dass die Empfängerregierungen ihre Entwicklungspläne in einer breiten Konsultation erarbeiten. In der Folge würde dann eine wache Zivilgesellschaft von der Regierung Rechenschaft über die Staatsausgaben und die Umsetzung der Entwicklungspläne einfordern.

Nationale Akteure marginalisiert

Der Evaluationsbericht stellt aber fest, dass die Empfängerregierungen eher den Gebern Rechenschaft ablegten als den eigenen Parlamenten, geschweige denn der Zivilgesellschaft. In einem offenen Brief an die OECD vertiefen internationale NGOs diese Kritik. Ihres Erachtens verdrängt der Politikdialog zwischen dem Geberkartell und den Empfängerregierungen die Akteure der nationalen Politik. Eine Untersuchung von Actionaid und Care International weist darauf hin, dass sich in den Budgethilfsländern die Möglichkeiten für Kontakte der zivilgesellschaftlichen Organisationen mit den Gebern verringert hätten. Die Geber neigten dazu, sich nur noch auf NGOs ihrer Wahl zu stützen, um sich die gewünschte «zivilgesellschaftliche» Resonanz zu sichern, und drohten den Kontakt mit der vielgestaltigen Realität des Empfängerlandes zu verlieren.²

Positiv hält der Evaluationsbericht fest, dass die Budgethilfe zu grösseren öffentlichen Ausgaben im Bildungs- und Gesundheitsbereich geführt habe. Gewachsen sei aber bislang vor allem die Quantität und nicht die Qualität der angebotenen Leistungen.

Als besonders heikel galt bislang die Korruption. Die Utstein-Gruppe – sie umfasst die Entwicklungsministerien Englands, Norwegens, Schwedens, Deutschlands, Hollands und Kanadas – gab letztes Jahr einen Bericht dazu heraus. Er zählt eine ganze Reihe von politischen und sozialen Umständen auf, unter denen Budgethilfe besonders anfällig für Korruption wird, und schlug vor, Korruption explizit in die vorgängige Risikoerschätzung aufzunehmen.³ Der OECD-Evaluationsbericht kommt zum Schluss, es habe sich kein höheres Korruptionsrisiko herausgestellt als bei andern Arten der Hilfeleistung. Die Ausführungen in den einzelnen Länderanalysen untermauern diese optimistische Einschätzung allerdings nur ungenügend.

Hilfswerke und zivilgesellschaftliche Organisationen im Süden laufen Gefahr, durch die neue Harmonisierungs- und Budgethilfestrategie der Geberländer marginalisiert zu werden. Davor warnt das internatio-

1 IDD and Associates: Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report.

www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf. Der Bericht untersucht Burkina Faso, Malawi, Moçambique, Nicaragua, Ruanda, Uganda, Vietnam. Das Seco gibt dreien dieser Länder Budgethilfe (Burkina Faso, Moçambique und Nicaragua).

2 s. Open NGO letter on budget support aid vom 22.5.06 (www.eurodad.org/articles/default.aspx?id=706&print-friendly=yes)

3 Ivar Kolstad: Direct budget support and corruption. www.u4.no

nale NGO-Trainings- und Forschungszentrum Intrac in London. Die Strategie neige dazu, alle Hilfe auf die Regierungen der Entwicklungsländer zu konzentrieren. Die Hilfswerke würden als überflüssig betrachtet, die NGOs des Südens oft nur noch als Instrumente zur Umsetzung der Armutsreduktionsstrategien ihrer Regierungen gesehen. Nun seien diese aber in den wenigsten Fällen Ausdruck eines breiten gesellschaftlichen Konsensus. Und überhaupt sei es, gemessen an demokratischen Ansprüchen, nicht die Aufgabe der Zivilgesellschaft, der Regierung zu dienen.⁴

Helvetas-Diskussion ortet zahlreiche Schwachstellen

Weil dieses Risiko besteht, hat das Hilfswerk Helvetas dieses Frühjahr eine breite Diskussion mit seinen Auslandsbüros zur Harmonisierungsstrategie geführt.⁵ Die Teilnehmenden orteten u.a. folgende Schwachstellen:

- Die Legitimationslücke: Volle Harmonisierung und Budgethilfe setzt einen Grad an demokratischer Legitimation, politischer Stabilität und innerer Freiheiten voraus, der in den wenigsten Entwicklungsländern gegeben ist.
- Die Partizipationslücke: In keinem Fall sind die nationalen Entwicklungspläne unter voller Beteiligung aller politischen Instanzen und zivilgesellschaftlichen Kräfte erarbeitet worden.
- Die Umsetzungslücke: Die Erfahrung zeigt, dass Hilfe, die über die Zentralregierung fliesst, spät und nur teilweise auf lokaler Ebene ankommt. Entsprechend stehen nur die Zentralregierungen uneingeschränkt positiv zur Budgethilfe, im Gegensatz zu den Provinz- und Lokalregierungen.
- Die Innovationslücke: Harmonisierung reduziert die Vielfalt. Es sind aber oft kleine Projekte, die neue Wege ausprobieren und Innovationen ermöglichen.
- Negative Wirkung auf die Dezentralisierung: Hilfe nur über die Zentralregierung gefährdet die Dezentralisierungsprozesse. Lokalregierungen haben zudem in den zentralstaatlichen Budgetprozessen keine Stimme.
- Negative Wirkung auf die Einschliessung der Ärmsten: Diese drohen bei exklusiven Hilfspartnerschaften mit den Zentralregierungen ausser Betracht zu fallen. Der OECD-Bericht enthält zu diesem Punkt einiges Anschauungsmaterial.

Helvetas empfiehlt deshalb einen Mix von Hilfsmitteln, statt nur auf Budgethilfe zu setzen. In so genannten fragilen Staaten oder bei hoch korrupten Eliten



Foto: Richard Gerster

sei die Strategie ohnehin nicht anwendbar. Unter diesen Einschränkungen sieht Helvetas allerdings auch Möglichkeiten für private Hilfswerke, durch besondere Programme die Lücken der Harmonisierungsstrategie zu «füllen». Es gelte weiterhin Projekte zu unterstützen, die aus lokaler Nachfrage entstünden und eventuell Innovationen ermöglichten. Weiter könnten Programme an der Basis und auf lokaler Ebene dazu dienen, tatsächlich Gelder aus zentralstaatlichen Budgets für die Provinzen und Gemeinden vom Tröpfeln zum Fließen zu bringen. Damit und mit lokalem Capacity Building könnte die Umsetzungslücke, die mehr und mehr Geber erkennen würden, pro-aktiv angegangen werden. Weiter gehe es für Helvetas darum, zivilgesellschaftliche Bewegungen in ihrem Kampf für eine demokratischere und gerechtere Ordnung zu unterstützen. Unterstützung verdiene schliesslich auch die zivilgesellschaftliche Überwachung und Beeinflussung der zentralstaatlichen Entwicklungsstrategien und der Geberkartelle.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) hat Ende Juni (nach Redaktionsschluss) eine Veranstaltung zum Thema Budgethilfe organisiert. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) wird im Herbst eine politische Einschätzung der Harmonisierungs- und Budgethilfestrategie vorlegen. Wir warten gespannt auf die Resultate.

Nichtstaatliche Organisationen und andere gesellschaftliche Gruppen laufen Gefahr, durch die Budgethilfestrategie der Geberländer marginalisiert zu werden. (Im Bild: KleinunternehmerInnen in Kirgistan).

4 Siehe den Intrac-Newsletter ontrac, No. 33, May 2006.
5 Siehe www.helvetas.org

Stichwort Budgethilfe

Budgethilfe wird von den Geberländern gemeinsam an das Finanzministerium des Empfängerlandes ausbezahlt. Sie wird durch dessen Finanzsystem verwaltet und ausgegeben. Budgethilfe wird begleitet: (1) durch einen strukturierten Politikdialog zwischen der Geberrunde, einer Art Kartell, und der Regierung; (2) durch Bemühungen der Geber, die Hilfsprogramme zu harmonisieren und auf die Entwicklungspläne der Regierung auszurichten sowie (3) durch Capacity Building. Budgethilfe soll die Entwicklungspläne der Partnerländer unterstützen, die nationalen Planungs- und Umsetzungskapazitäten stärken und die Wirksamkeit der öffentlichen Ausgaben, inklusive der Hilfe, vergrössern. (Vgl. auch den Artikel im letzten GLOBAL+, Nr. 21/Frühling 2006.)